

Service public

2 Identité et modernité
de la Fonction
publique québécoise
par Pierre Bernier

13 La gouvernance
contractuelle, côté
jardin côté cour
du nouveau
administratif
québécois
par Bachir Mazouz

19 Des unités
autonomes de service
aux agences: un
modèle administratif
québécois en
émergence
*par Paul-René Roy
et Pierre Giard*

Pour bien des citoyens, l'État reste un mystère. Impalpable autant qu'omniprésent, il rassure et il irrite. Sa puissance inquiète et paraît parfois erratique. Ses fonctionnaires en font trop ou pas assez. La place et le rôle de la fonction publique ont été élevés au rang de sujet de société. Ils ont investi l'arène politique et les colonnes de la presse qui n'évite cependant pas toujours le cliché réducteur. Car peut-on être pour ou contre?

Chacun comprendra en effet qu'entre les tenants du tout État et les chantres de l'État minimal, le champ est vaste et laisse toute sa place au sain exercice de la démocratie. Vingt ans de réformes administratives à travers le monde apportent d'ailleurs aujourd'hui presque unanimement cette réponse en forme d'équilibre à la nécessaire modernisation des appareils d'État.

Avec ce *Coup d'œil*, L'Observatoire de l'administration publique entend participer au débat en dressant un portrait, le plus fidèle possible, de la Fonction publique québécoise. En mettant l'emphase, à la fois, sur son enracinement dans une tradition juridique garante de l'égalité démocratique et sur son aspiration permanente à endosser les idées, les outils et les pratiques de la gouvernance moderne.

Le fonctionnaire, qui est-il? À quoi sert-il? Lui accorde-t-on enfin l'autonomie nécessaire à l'intelligence de son action? Telles sont les questions auxquelles les auteurs répondent pertinemment dans ce numéro.

Louis Côté

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

Identité et modernité de la Fonction publique québécoise

Par **Pierre Bernier**

Pierre Bernier est Administrateur invité
à l'École nationale d'administration publique du Québec
pierre_bernier@enap.ca

Objet de débats révélateurs de choix de société, parfois vilipendée pour son omniscience, admirée pour son efficacité et son professionnalisme quand les choses se gâtent, la Fonction publique québécoise est surtout une grande inconnue pour les citoyens qu'elle sert. Sait-on par exemple que 13 % seulement des personnels du secteur public relèvent du statut de fonctionnaire (2002). Du mythe à la réalité, cet article montre que cette institution centrale de la société est à l'image de celle-ci, qui ne dément ni son ancrage identitaire historique ni sa modernité ambitieuse.

À l'instar de la plupart des sociétés politiques développées, le Québec est doté d'une Fonction publique neutre, impartiale, professionnelle et loyale qui agit au centre du dispositif administratif public. En raison de l'importance attachée traditionnellement aux services publics par les diverses composantes de la société québécoise (individus, groupes et entreprises), cette institution est un bien public indissociable du bon fonctionnement du système démocratique.

La Fonction publique de l'État québécois, appellation qui détermine son identité, est l'Administration responsable du service public sur le territoire du Québec. Elle se distingue ainsi de plusieurs entités homologues (surtout en Europe continentale et nordique) qui privilégient plutôt l'axe représentation de la Puissance publique, fonction également inhérente aux attributions de ce type d'institution administrative.

La loyauté à l'égard de l'intérêt public défendu et promu par le gouvernement du Québec est la valeur dominante de la Fonction publique. Les autres valeurs qui la guident, intégrité, justice, transparence, respect, impartialité, compétence, etc., sont liées à cette conviction et en tirent leurs forces.

Ce groupe d'employés de l'État respecte des normes de qualité, de

probité et de performance qui le caractérisent. Un statut spécifique de la Fonction publique québécoise rassemblant textes de loi, règlements, directives d'application et, au Québec, conventions collectives, assure l'équilibre entre les responsabilités et les droits qu'implique le service public dans l'administration gouvernementale. Des droits qui, notamment, garantissent l'intégrité professionnelle pour l'exercice des fonctions distinctives attribuées aux fonctionnaires.

Paradoxalement, malgré les rôles névralgiques exercés par toute Fonction publique et les exigences, généralement supérieures au droit commun, auxquelles les fonctionnaires sont soumis, la perception de cette institution est d'ordinaire confuse. Cibles des critiques, fréquemment contradictoires ou superficielles, des groupes d'intérêts, voire de partis politiques, la mission et le cadre d'exercice des responsabilités des fonctionnaires sont, aujourd'hui, généralement incompris et sous-estimés au sein de la population.

Aussi, les dénominations « fonction publique » ou « fonctionnaire » sont, au Québec en particulier, régulièrement utilisées (par les médias qui informent l'opinion publique) pour désigner tout personnel de l'administration publique. Pourtant, les personnes titulaires du statut de

fonctionnaire, qui composent moins de 13 % du total des employés du secteur public québécois (2002), ne sont présentes que dans les ministères et dans des organismes gouvernementaux très ciblés. Pareille ambiguïté ne sert évidemment pas l'intérêt public.

Un retour sur les rôles essentiels de ce groupe d'employés du secteur public est éclairant. Visiter à nouveau son statut particulier, en faisant un lien avec la dynamique de son fonctionnement, renseigne sur les exigences du service public assumées aujourd'hui par les fonctionnaires. Dans une conjoncture marquée par la nécessité de planifier et de gérer, sur une décennie, la recomposition d'une proportion substantielle de l'effectif des fonctionnaires québécois, l'exercice met également en lumière les enjeux associés au recrutement, au développement et à la stratégie pour la rétention d'une relève apte à assumer les défis de son temps.

Les particularismes de la charge conférée à la Fonction publique

Chose certaine, revenir aux fondements empêche d'occulter l'importance de la charge publique de la Fonction publique ainsi que les transformations incessantes qu'elle apporte à ses façons de faire pour

que soient rendus disponibles et accessibles les services publics de qualité auxquels les citoyens ont droit.

Placée directement sous l'autorité du pouvoir exécutif, la Fonction publique occupe le centre de l'administration publique québécoise. Les titulaires du statut de la Fonction publique y assument deux fonctions fondamentales pour le bon fonctionnement des institutions démocratiques : d'une part, conseiller et soutenir le gouvernement constitué selon les conventions et les règles du système politique; d'autre part, mettre en application les décisions de l'autorité constituée touchant tous les domaines de l'action étatique dans le respect rigoureux des lois et de l'éthique publique qui garantissent les droits des citoyens et l'intégrité de l'État.

Traditionnellement, dans les pays démocratiques, les tâches de ce groupe d'employés du secteur public se limitent à l'application des lois adoptées dont la distribution des services publics qui en découlent. Pour sa part, la Fonction publique québécoise est associée à toutes les étapes du processus décisionnel du pouvoir exécutif. Les fonctionnaires, selon leurs spécialités professionnelles ou leur métier, interviennent aussi bien en amont qu'en aval des décisions gouvernementales.

De plus, le caractère unitaire de l'organisation des compétences constitutionnelles de l'État québécois confère à la Fonction publique un rôle fondamental dans la gestion et l'administration des affaires publiques. Ainsi, au plan pratique, les champs d'actions de cette institution touchent potentiellement tous les domaines de la vie en société et rejoignent tous les citoyens sur l'ensemble du territoire de la province de Québec.

Une fraction de l'effectif des fonctionnaires québécois est affectée, il convient de le souligner, à une mission collatérale. C'est-à-dire celle du soutien des deux autres composantes socles de l'État, le Pouvoir législatif et le Pouvoir juridique. Ainsi, le person-

nel de soutien de l'Assemblée nationale et celui des principales entités qui en dépendent (Vérificateur général, Directeur général des élections, etc.) a le statut de fonctionnaire. Au sein du système judiciaire, des fonctionnaires occupent également diverses responsabilités administratives névralgiques.

En résumé, comme dans la plupart des sociétés de droit, le concours des fonctionnaires québécois est jugé essentiel à la bonne marche des affaires publiques. Ce sont eux qui, dans la durée, font fonctionner l'appareil étatique.

Les apports aux diverses étapes du processus décisionnel gouvernemental

Au Québec, les élus nommés ministres se voient conférer une double responsabilité, à la fois politique et administrative. Ainsi, les ministres sont les seuls détenteurs de l'autorité et de la légitimité pour la détermination des choix politiques, la fixation des priorités et l'allocation des ressources dans le secteur dont ils ont la charge. Et, concurremment, ils ont la responsabilité de diriger et de contrôler l'action de l'administration publique mise à leur disposition pour réaliser ces missions.

Aux fins de l'exercice des deux volets de cette charge publique, les ministres s'appuient, en vertu du système politique pratiqué au Québec, sur une Fonction publique professionnelle, c'est-à-dire non partisane, dont la loyauté à l'intérêt public et au bien commun est exigée.

Concrètement, dans le cadre du processus décisionnel gouvernemental, la Fonction publique est appelée à assumer deux types de rôle auprès des ministres sectoriels et du gouvernement. En amont des décisions de l'autorité constituée, les fonctionnaires remplissent les fonctions de « conseil et de soutien » en matière d'élaboration des politiques publi-

ques et des programmes ou, plus généralement, pour la conduite des affaires publiques. En aval de l'adoption des lois, des décrets ou autres actions commandées par le gouvernement, les fonctionnaires sont chargés des tâches reliées à l'exécution de ces décisions.

► Rôles particuliers attribués aux fonctionnaires en amont des décisions des autorités politiques

La conception des options, pour atteindre les buts retenus par le gouvernement, fait appel à des compétences et à des expertises particulières que la Fonction publique doit réunir. Ses propositions de politiques publiques et ses projets de programmes, ou autres mesures, sont les instruments employés par le Pouvoir exécutif pour ancrer sa gouverne. Les conseils de la Fonction publique les concernant sont utiles et précieux. Notamment parce qu'ils tiennent compte constamment des balises qui permettent d'assurer la promotion de l'intérêt général et du bien commun dans le respect des lois et de l'éthique publique.

De fait, depuis de nombreuses années, les fonctionnaires québécois fournissent une contribution singulière, souvent décisive, dès l'étape de l'identification des besoins que peut satisfaire l'action publique ou de la formulation des objectifs de l'action gouvernementale. Il en est de même en ce qui concerne l'analyse de la faisabilité des mesures envisagées, le choix, notamment sous l'angle juridique, du statut et du régime d'encadrement des activités, l'estimé des coûts et l'appréciation des voies pour en assurer le financement.

Les conclusions de l'examen de tous ces paramètres sont nécessaires à l'étape de la prise de décision. Une fois le choix du gouvernement arrêté, ces travaux préalables servent à déterminer l'organisation de la mise en application de la mesure et le mode de combinaison optimale des ressources nécessaires à l'atteinte des cibles.

Au Québec, la conception des politiques publiques et celle de leur cadre juridique, administratif et financier s'appuient donc toujours, en dernière analyse, sur les observations et les recherches menées par des fonctionnaires.

Le personnel de l'appareil administratif gouvernemental est donc qualifié pour déterminer et évaluer les tendances lourdes reliées aux divers enjeux prioritaires du domaine public. Les fonctionnaires spécialistes des politiques publiques, affectés au centre ou dans les secteurs, connaissent les standards professionnels et éthiques reliés aux diverses sphères de connaissances (disciplines scientifiques ou professionnelles) associées aux enjeux traités. Leur statut les autorise aussi bien à entretenir naturellement des rapports constructifs avec des ressources externes expertes qu'à organiser et soutenir les « concertations » voulues par le gouvernement avec des composantes de la société civile. Les conclusions de leurs travaux intègrent forcément les exigences de la gestion publique qui devront être respectées. Les fonctionnaires doivent notamment mettre en lumière les impacts possibles des mesures envisagées sur les autres priorités gouvernementales ainsi que les écueils éventuels lors de la production et la distribution des services aux citoyens.

Au Québec, les politiques publiques et les autres mesures gouvernementales structurantes résultent donc usuellement de l'interaction d'apports consécutifs à deux types d'évaluation :

– l'évaluation des élus qui, à titre de membres d'une formation politique, ont vu leurs orientations et leur programme électoral de gouvernement entériné par la population. Ils ont pour rôle de rechercher les consensus les plus larges possibles au sein de la société. Responsabilité fondamentale que confère le système politique de représentation parce que les élus sont les seuls à pouvoir légitimement assurer l'intérêt général et

mobiliser les ressources publiques afférentes dont dispose la puissance publique.

– l'évaluation des fonctionnaires qui, respectant de hauts standards éthiques et professionnels, connaissent les lois, les programmes, les leviers et les instruments stratégiques de l'État et du gouvernement. La Fonction publique fournit ainsi une contribution essentielle à toute démarche rigoureuse pour le choix de la meilleure façon de parvenir aux résultats souhaités. Une rigueur professionnelle qui assure, notamment, le respect des droits fondamentaux des citoyens, la substance des choix possibles développée sous forme d'alternatives et le respect des limites inhérentes aux juridictions et aux ressources publiques dont les élus peuvent disposer.

Tout gouvernement attend donc de la Fonction publique qu'elle dégage, en temps opportuns, des options stratégiques complètes et réalistes. Des alternatives pour l'action qu'il sera possible de mettre en œuvre au bon moment pour atteindre les résultats escomptés. Autrement dit, des mesures qui résisteront au test ultime de la « réalité ».

► Implications des fonctionnaires en aval des décisions de l'autorité constituée

Le rôle de la Fonction publique le plus naturellement perceptible par les citoyens est celui exercé à titre de première entité responsable de l'exécution de toutes les décisions de l'autorité constituée. Comme premiers agents (non élus), garants des actions décidées par le gouvernement, les fonctionnaires assurent l'implantation des politiques et des programmes publics, veillent à leur exécution, fournissent, le cas échéant, directement aux citoyens les prestations du service public et exercent les contrôles afférents.

C'est là une responsabilité délicate et décisive, les meilleures politiques publiques pouvant connaître un échec cuisant si l'application des lois

ou la production ou la distribution des biens et des services publics qu'elles impliquent ne s'avèrent pas satisfaisantes. Au Québec, les tâches associées à ce rôle mobilisent, dans tous les secteurs de l'administration gouvernementale, une large majorité de l'effectif des fonctionnaires.

Concrètement, à cette étape critique du processus décisionnel, la Fonction publique est imputable de la mise en œuvre, sous l'autorité des ministres, des décisions du gouvernement et des actions qui en découlent. Sa perspective est alors axée prioritairement sur la promotion de l'exercice des droits des citoyens à la sécurité, à la disponibilité et à l'accessibilité des services dans le respect des lois et de la déontologie qui habilite les fonctionnaires à agir.

Au Québec, ce processus se matérialise d'abord, phénomène courant dans toutes les sociétés politiques avancées, par la mise au point des mesures appropriées d'application : décrets, règlements, programmes d'actions, décisions d'autorisation pour encourir des dépenses de fonds publics (documents dits « ct »), directives, plan d'actions concrètes. Ces actes sont préparés par des fonctionnaires de l'administration gouvernementale. La règle qui régit ces travaux est impérative : ces propositions doivent être simultanément conformes à l'esprit et à la lettre de la loi adoptée par l'Assemblée nationale, aux orientations connues du gouvernement et à la jurisprudence des tribunaux. La plupart de ces pièces instrumentales doivent être approuvées par le ministre (ou le sous-ministre en vertu des responsabilités conférées) ou par le gouvernement sur recommandation du ministre responsable avant leur entrée en vigueur.

Concurremment, la Fonction publique a pour mission, à ce stade, de veiller à l'organisation de la production et à la distribution des biens et des services publics décidés par le gouvernement. Deux scénarios de répartition des responsabilités sont alors possibles : d'une part ces

activités incomberont totalement à la Fonction publique y compris les transactions directes avec les citoyens ou bien, d'autre part, la responsabilité des fonctionnaires se limitera à garantir que les produits et services seront disponibles et accessibles aux citoyens par des partenaires publics ou privés selon des standards, des normes et des barèmes prédéterminés.

Dans les deux cas, les fonctionnaires impliqués doivent évidemment conduire des actions conformes aux valeurs et à l'éthique publique. C'est ainsi que les ressources autorisées, par le Parlement et le gouvernement, en vue de satisfaire les besoins des citoyens, dans le respect de leurs droits, seront strictement planifiées et acquises selon les règles conçues pour garantir la quantité et la qualité adéquates des prestations au moindre coût (efficacité).

Les attributs qui caractérisent l'institution Fonction publique

L'énoncé officiel de la mission centrale de la Fonction publique québécoise déterminée par le législateur est précis. Elle comporte trois volets qui sont complémentaires et interdépendants : tout d'abord « fournir au public les services de qualité auxquels il a droit »; ensuite « mettre en œuvre les politiques établies par l'autorité constituée »; enfin « assurer la réalisation des autres objectifs de l'État » (Art. 2 de la *Loi sur la Fonction publique* « L.R.Q., c.F-3.1.1 »).

Quels que soient les rôles ou les fonctions exercées, à l'une ou l'autre des étapes du processus décisionnel, une précision s'impose. Les fonctionnaires agissent toujours directement sous l'autorité d'un ministre (à moins qu'une mesure législative explicite ne prévoit un régime différent) et, conséquemment, celui-ci est imputable devant l'Assemblée nationale des actions (ou des omissions) conduites dans son secteur.

À ces fins, les fonctionnaires québécois sont régis par les princi-

pes organisationnels et éthiques caractéristiques de la plupart des administrations centrales des États démocratiques.

► Principe d'accessibilité générale à la Fonction publique

Pour favoriser l'exécution de cette mission institutionnelle, l'égalité d'accès dans les rangs de la Fonction publique, pour tous les citoyens qui habitent le territoire de la Province de Québec, est garantie en vertu d'une « règle du mérite » prévue par la loi. Cette règle préside au processus d'embauche et, en cours de carrière, aux concours permettant une mobilité verticale jusqu'aux sommets de la hiérarchie administrative, niveau où la dotation relève directement de la prérogative du gouvernement. Le contrôle de l'application de ce principe du mérite, dans les concours tenus dans les ministères et organismes soumis à la Loi sur la fonction publique, est de la juridiction de la Commission de la fonction publique. Celle-ci fait rapport à l'Assemblée nationale.

► Principe d'assujettissement des fonctionnaires à des obligations particulières

Le statut de fonctionnaire confère des devoirs et des droits dont l'essence et l'assise juridique sont, pour nombre d'entre eux, distinctes des obligations imposées aux autres travailleurs du secteur public québécois et à ceux du secteur privé. Ainsi la conduite et les actions des fonctionnaires doivent se conformer en tout temps aux lois en vigueur et au cadre déontologique qui s'applique à la Fonction publique de l'État québécois.

Motifs reliés aux exigences d'une Fonction publique centrée sur le service public

Quels que soient le secteur ou la mission spécifique de l'unité à laquelle un fonctionnaire appartient, ses activités concourent, comme celles de tous les autres travailleurs du secteur public, à la finalité ultime de l'administration publique : rendre disponibles et accessibles les services reconnus

d'intérêt public en recourant à des ressources publiques.

Or au Québec, comme dans la plupart des régimes démocratiques, les services publics sont, par nature, habituellement dispensés d'autorité aux citoyens par un agent qui évolue dans un cadre monopolistique. Cette pratique commune aux administrations publiques génère des contraintes particulières pour les fonctionnaires. Les prestations délivrées sous ce mode peuvent en effet avoir un impact négatif sur le jugement d'appréciation que porte la population sur la qualité même des produits et services. D'où la nécessité, pour les fonctionnaires qui les conçoivent et pour les agents qui transigent avec les citoyens, de neutraliser certains écueils inhérents : attitudes bureaucratiques, dangers d'autoritarisme dans les rapports, langage hermétique, procédures complexes, cloisonnement des services, etc.

Autres facteurs de complexité

Les transactions avec les citoyens ayant trait à des services publics financés ou régulés par l'État québécois exigent le plus souvent la participation d'intervenants de statuts divers. Même si, en théorie, tous les services publics pouvaient être assurés par des personnes qui ont le statut de fonctionnaire, les transactions sont, au Québec, réalisées le plus souvent par d'autres travailleurs du secteur public (réseau de l'éducation, de la santé, etc.) voire, dans certains cas, par les membres d'ordres professionnels ou par des entités (entreprises) du secteur privé à but lucratif ou non lucratif, ces dernières agissant alors sous mandat et contrôle des organes de l'État.

Néanmoins, quelle que soit la formule retenue pour la production et la diffusion des services publics ou dans les transactions avec les citoyens, des membres de la Fonction publique seront appelés à intervenir à une phase ou à une autre des processus. Il est convenu alors que la personne titulaire du

statut de fonctionnaire se voit conférer une parcelle de la puissance publique. Agissant par délégation de son ministre, elle doit exclusivement faire usage de cette autorité non seulement en conformité avec la loi, mais également avec les hauts standards de l'éthique exigée de la Fonction publique.

Finalement, pour la réalisation de tous leurs mandats, à l'une ou à l'autre des étapes du processus décisionnel, les fonctionnaires doivent recourir à des ressources qui sont des avoirs ou des biens publics. L'acquisition et l'utilisation de ces moyens (intrants) sont encadrées par des règles, des normes et des pratiques strictes dont les principes sont déterminés par le législateur. Le but est de garantir inconditionnellement la probité des méthodes d'appropriation de ces ressources et celles de leur utilisation aux fins prescrites. Et ce, même au risque d'alourdir certains processus par rapport à ceux d'autres secteurs.

► **Obligations singulières associées à des responsabilités publiques particulières**

Dans un tel contexte, parce que l'apport de la Fonction publique est toujours empreint d'une connotation particulière à cause de la situation qu'elle occupe au sein de l'appareil étatique ou de la diversité des contributions dont elle peut détenir statutairement la responsabilité, un cadre éthique et déontologique particulier à été déterminé pour les fonctionnaires. Des devoirs et des droits ont donc été élaborés par le Législateur québécois. Ils visent à réunir les conditions optimales pour permettre à ces personnes, non élues, d'assumer indifféremment toutes les facettes de leur charge publique. On peut, sommairement, rappeler les plus importantes obligations attachées au statut de fonctionnaire :

- l'obligation de se consacrer à ses fonctions selon les règles prescrites;
- le devoir d'obéissance aux instructions du supérieur hiérarchique sous réserve qu'elles soient

légales, conformes à l'éthique et à la déontologie de la Fonction publique et donc non contraires à l'ordre public et à la sécurité;

- l'obligation de respecter la confidentialité attachée aux informations dont le fonctionnaire a eu connaissance à l'occasion de l'exercice de ses fonctions;
- le devoir de probité et de moralité publique y compris, le cas échéant, en dehors du service;
- l'obligation de neutralité envers les citoyens, et à l'endroit des autorités politiques, quelles que soient leurs opinions religieuses ou politiques, leur origine, etc. Le fonctionnaire doit s'abstenir de manifester des avis ou une conduite personnelle qui pourraient produire une apparence de dérogation à ses obligations.

Le respect rigoureux de ces exigences est à la base de la relation de confiance qui, en toutes circonstances, doit s'établir entre, d'une part, « les fonctionnaires et les citoyens » ou « les fonctionnaires et les partenaires dispensateurs des services publics aux citoyens » et, d'autre part, « les fonctionnaires et l'autorité constituée ».

En contrepartie, tout fonctionnaire qualifié, se conformant à ces engagements et à ces normes de conduite, est présumé apte à entretenir des rapports professionnels étroits avec les gouvernements qui se succèdent selon la volonté de la population. Cette relation avec le palier ministériel constitue l'assise du statut et de la mission de la Fonction publique. Elle induit l'obligation pour les fonctionnaires de communiquer en tout temps aux ministres des renseignements pertinents et complets et des conseils francs et exhaustifs.

Parallèlement, le fonctionnaire est jugé habilité à entretenir des relations professionnelles particulières, attachées au service public, avec les citoyens et les autres composantes de la société civile, avec toutes les institutions du secteur public québécois et, sur mandat explicite, avec les

autres gouvernements ou leurs administrations.

Le régime de l'emploi dans la Fonction publique

Les fonctionnaires québécois évoluent dans un régime qui assure la « continuité d'emploi » (ou « permanence ») une fois l'étape de la titularisation complétée. L'acte de titularisation, y compris pour les cadres, revêt donc un caractère important. Sa portée est considérable pour l'État employeur et pour la personne visée. De fait, la titularisation engage habituellement les parties pour plusieurs décennies jusqu'au départ à la retraite du fonctionnaire. À moins, bien sûr, que ne survienne entre-temps une démission volontaire ou une révocation pour manquement grave aux obligations professionnelles, sanctionné en tant que faute lourde, le plus souvent de nature déontologique.

Cette particularité du régime d'emploi des fonctionnaires, prévue dans les lois organiques (et non pas seulement par des textes conventionnels de droit commun comme c'est le cas pour d'autres effectifs du secteur public), contribue à favoriser le déroulement de toute la carrière professionnelle de l'individu dans les rangs de la Fonction publique québécoise. Une carrière rythmée, notamment, par les possibilités de mobilité intersectorielle (horizontale), de promotion (mobilité verticale) ou, le cas échéant, par des périodes de détachement provisoire auprès d'entités publiques ou privées.

Une fois officialisée par l'attribution du statut, la situation professionnelle des fonctionnaires peut donc connaître plusieurs évolutions ou positions administratives au regard des besoins de l'organisation gouvernementale ou des convenances personnelles des intéressés.

► **Impacts de ce régime d'emploi**

Comme dans les autres fonctions publiques de carrière, la gestion collective des ressources humaines

s'en trouve ainsi facilitée à plusieurs égards. Un tel régime permet par exemple la constitution de larges bassins internes (réservoirs de compétences). Ceux-ci facilitent le recrutement, au moyen de concours de promotion, de personnes expérimentées déjà sensibilisées aux valeurs et à l'éthique du service public en vue de la dotation des postes hiérarchiques. Horizontalement, il permet le comblement des besoins nouveaux de l'administration grâce aux mutations ou à des réaffectations, décidées par les autorités administratives conformément aux prescriptions des conventions collectives signées avec les syndicats.

En contrepartie, cette relative stabilité de l'effectif, particulièrement lorsque l'expansion du volume des emplois ou du recrutement est plafonnée comme l'illustre la séquence qui prend fin au Québec, exige une gestion collective et sectorielle conséquente de ces ressources humaines. Cette gestion doit valoriser constamment le développement optimal de ce groupe particulier d'employés des administrations publiques.

Deux systèmes organisationnels complémentaires dans lesquels évoluent les fonctionnaires québécois

Devant la nécessité que les fonctionnaires s'adaptent à des missions découlant de nouvelles politiques publiques, aux évolutions technologiques ou encore aux transformations organisationnelles et administratives, il est indispensable pour toute fonction publique de carrière de mettre un accent particulier sur la formation continue et le perfectionnement en cours d'emploi. Cet outil de gestion stratégique des ressources humaines, associé le plus souvent à l'encadrement de la mobilité, est nécessaire dans un tel régime d'emploi. À l'instar de la situation vécue par leurs homologues œuvrant dans des régimes comparables, ces deux

leviers ont fonction de soutenir, dans la durée, la responsabilisation, la valorisation et la motivation des fonctionnaires québécois.

► **Structure de la Fonction publique en tant que corps d'emplois**

L'organisation interne de la Fonction publique québécoise est fondée sur l'application d'une variante mitigée du « principe de la séparation du grade et de l'emploi ». Ainsi, son effectif est structuré par catégories d'emplois selon la nature des fonctions, des métiers ou des spécialités disciplinaires requises par les champs d'intervention de l'État et le bon fonctionnement de son appareil administratif. La catégorie des fonctionnaires qui ont le statut de cadres, accessible par concours, comprend, pour sa part, dix paliers dont les grades sont déterminés en fonction des responsabilités génériques des postes dits de structure auxquels ils autorisent l'accès.

Quant aux fonctionnaires administrateurs d'État, nommés à la prérogative du gouvernement, ils évoluent dans un régime de classement distinct adapté à l'ampleur de leurs responsabilités et au niveau hiérarchique de leur poste.

► **Structures des organisations dans lesquelles sont affectés les fonctionnaires**

Dans leur très grande majorité, les fonctionnaires sont répartis dans les entités administratives centrales ou sectorielles (ministères et organismes gouvernementaux) qui composent l'administration gouvernementale. En raison de leurs missions et de leurs fonctions prévues dans une loi constitutive, ces organisations occupent le cœur de l'administration publique québécoise. Ensemble, ces entités constituent, au Québec, « l'administration centrale de l'appareil public ».

Chacune de ces structures organisationnelles comprend des unités administratives (directions générales, directions, services, etc.) de taille variable. Leurs missions respectives sont spécifiques mais, néanmoins,

toujours complémentaires en vue de la réalisation des finalités de l'organisation. Elles ont trait au conseil, au soutien et aux opérations jugées nécessaires à l'action étatique dans les domaines de la compétence du ministère ou de l'organisme.

Au Québec, les unités chargées directement de la production ou de la distribution (livraison) des biens et des services publics décidés par le Parlement et le gouvernement et celles organisant leur dispense par d'autres instances (publiques ou privées) sont les plus nombreuses. Ces services regroupent le plus grand nombre de fonctionnaires et sont dotés des ressources les plus importantes.

Les modes d'encadrement des unités administratives des ministères et des organismes gouvernementaux

► **Encadrement de la mission des services**

Dans les ministères et les organismes gouvernementaux, le régime de l'encadrement des missions des unités peut varier, à l'intérieur de certaines limites, d'une organisation à l'autre. Les principaux facteurs en jeu concernent l'objet même de la mission, le stade d'évolution de l'organisation à laquelle l'unité appartient, la nature des produits et services que l'unité a pour rôle de rendre disponibles et accessibles (ou de faire produire par l'intermédiaire de réseaux publics ou par le secteur privé), les convictions et le style de gestion que préconisent les autorités, etc.

Traditionnellement, on observait, dans les organisations qui composent l'administration centrale, une structuration pyramidale et un mode de fonctionnement et de gestion centralisé. Toutefois, depuis plusieurs décennies, presque toutes les organisations se sont exercées – à cause des exigences des prestations et le volume des effectifs le permettant -

à une déconcentration fonctionnelle ou territoriale, voire à une délocalisation de services hors du siège social principal.

► **Innovations organisationnelles récentes**

Au cours des dernières années, des innovations organisationnelles ont été adoptées, après une longue période d'expérimentations concluantes, par divers ministères québécois. Elles permettent dorénavant une réelle déconcentration administrative au sein même des structures de l'administration gouvernementale placées sous l'autorité directe des ministres.

Pour des unités ministérielles responsables de produits et de services stables et mesurables, le concept de « Convention de performance et d'imputabilité », jumelé, le cas échéant, à celui d'une « Entente de gestion » avec les organismes centraux concernés (possibilités prévues dans la Loi sur l'administration publique) détient le potentiel de rénover la notion même de ministère. Cette formule organisationnelle, désignée parfois sous le vocable « Agence », implique une délégation de pouvoirs accrue vers l'unité administrative moyennant l'atteinte d'objectifs de rendement explicites et contraignants (objectifs, cibles, résultats). (Cf. au sujet des agences l'article de Paul-René Roy et Pierre Giard dans ce numéro)

Ces délégations, ou « conventions pour la gestion », conclues entre le ministre et le fonctionnaire cadre responsable de l'unité, auxquelles le sous-ministre est partie prenante en vertu de ses délégations générales d'autorité sont, au Québec, soumises directement à l'examen des parlementaires en vue d'une « reddition de comptes » particulière de l'unité.

Cette activité a exclusivement pour objet de présenter aux députés les résultats obtenus (consignés dans le Rapport de gestion prévu à la Convention) et d'expliquer comment ils ont été atteints, plus précisément en répondant aux questions adressées par les députés dans les limites de la

sphère administrative. Rompant avec l'anonymat traditionnel des fonctionnaires, cette forme de « reddition de comptes externe » se déroule dans un cadre public. Cet exercice délicat, compte tenu de l'imputabilité première des fonctionnaires à l'autorité ministérielle, implique la maîtrise d'habiletés nouvelles pour les intervenants (administratifs et politiques) et les représentants des médias chargés de faire écho aux travaux qui se déroulent dans l'enceinte parlementaire.

En revanche, cet exercice d'information et de discussion avec les parlementaires ne soustrait pas le fonctionnaire cadre (et ses collaborateurs) aux obligations premières de l'imputabilité interne. Cette dernière, nourrie par une supervision continue, prend périodiquement la forme d'une reddition complète de comptes (résultats et aptitudes manifestées) suivie d'un jugement évaluatif personnalisé. Du reste, seule cette formule peut, dans le système parlementaire de gouvernement responsable, conduire à une réelle évaluation du rendement et des aptitudes des fonctionnaires. Et, conséquemment, déboucher sur des sanctions positives ou négatives individualisées.

► **Encadrement hiérarchique**

Soumis aux obligations du statut des fonctionnaires, les cadres occupent, dans la Fonction publique, une place particulière au sein des unités administratives des ministères et des organismes gouvernementaux. Leur grade distinctif leur confère l'autorité pour exercer les responsabilités d'administration et de gestion des personnes et des autres ressources mises à la disposition de l'unité pour permettre la réalisation de sa mission. Ensemble, les cadres d'une organisation composent la ligne hiérarchique (ou ligne d'autorité).

Le statut des fonctionnaires cadres

Dans certaines circonstances, la notion de « personnel d'encadrement » peut s'étendre, sous divers

aspects (fonction coordination), aux fonctionnaires qui ont le « statut de professionnel en situation de gestion » et, quelquefois, à d'autres catégories de fonctionnaires investis d'un mandat ad hoc de même nature.

Dans l'administration gouvernementale, le statut de cadre peut, à première vue, être associé à un statut de profession spécifique. Il confère en effet tout à la fois l'obligation de maîtriser des compétences particulières, d'agir de façon autonome dans l'exercice de ses prérogatives, d'entretenir des relations personnelles imprégnées d'un lien de confiance avec ses interlocuteurs (citoyens, collaborateurs et autorités), de respecter l'obligation de confidentialité et d'accepter de soumettre sa compétence et les résultats obtenus par son action à une forme de contrôle et d'évaluation (encadrement et évaluation professionnels).

Cependant, ce statut, dans les organisations publiques et privées, ne peut être comparé sans réserves à celui d'autres professionnels qui exige la démonstration officielle de la maîtrise d'un savoir et d'un savoir-faire avant d'accéder au rang de praticien avéré. De fait, on peut observer que les concours d'entrée pour les cadres visent avant tout à mettre en lumière des potentiels qui devront s'insérer dans la structure du pouvoir et affronter les défis de gestion qui s'y posent. Quant aux concours de promotion, ils s'attachent principalement à cerner les acquis de l'expérience.

Dans la tradition québécoise, comme dans celles de nombreuses autres administrations occidentales, on remarque qu'il n'y a, jusqu'à ce jour, aucune formation initiale obligatoire en gestion publique, aucun permis exigé et, évidemment, aucune instance professionnelle qui contrôle l'accès aux fonctions d'encadrement.

► **Exigences d'une formation continue adaptée à la pratique de l'encadrement dans la Fonction publique**

Ces usages, notamment dans un contexte de renouvellement rapide

et substantiel des effectifs, entraînent des conséquences et, en tout premier lieu, font émerger rapidement le besoin d'une formation centrée sur la gestion proprement dite : à savoir les pratiques et les actions les plus opportunes à entreprendre compte tenu de la situation organisationnelle du poste, de la mission de l'unité ou du profil des personnels, à l'intention des candidats aux postes d'encadrement.

Car aussitôt installés dans la structure d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental, la plupart des nouveaux cadres identifient leurs forces et mesurent leurs déficiences face aux écueils rencontrés en tant que gestionnaires. Et ce, même dans les cas où, comme cela est fréquent dans une fonction publique de carrière, le nouveau cadre provient des rangs de l'unité.

Dans un contexte de mutation de culture générationnelle, de transformation des valeurs et des outils de la gestion publique, ce phénomène est appelé à prendre de l'ampleur. La réponse à ces enjeux devra innover pour s'adapter aux différents niveaux d'encadrement et aux situations qui s'y vivent. L'unique recours à la formule traditionnelle de la « formation sur le tas sous le parrainage bienveillant des prédécesseurs » risque de s'avérer insuffisant sous le nombre et la pression de tels facteurs de changement.

Dans une perspective de gestion collective inspirée par ces finalités, on peut aujourd'hui regrouper utilement les cadres de l'organisation gouvernementale québécoise en trois catégories en fonction des responsabilités confiées, du rendement attendu et de l'interdépendance de leurs actions :

- les gestionnaires de première ligne sont les cadres (généralement de niveau 4 à 10) responsables des opérations dans les services de l'administration gouvernementale dont la mission est de produire des biens ou des services complets qui s'adressent à des acquéreurs (externes ou internes) que l'on peut qualifier de finaux;

- les gestionnaires du palier intermédiaire, catégorie qui regroupe les fonctionnaires cadres (généralement de niveau 3, 2 ou 1 et ceux de rang d'administrateur d'État niveau II affectés à des fonctions exécutives) qui occupent les postes d'autorité déléguée à la tête des unités situées au cœur de la structure des ministères ou des organismes gouvernementaux;

- les hauts dirigeants administratifs, titulaires d'emplois supérieurs nommés à la prérogative du gouvernement, occupent les postes de responsable de l'exercice de l'autorité hiérarchique (administrative) dans les ministères et les organismes gouvernementaux.

Pour parer aux inconvénients découlant des constats évoqués, une nouvelle stratégie de développement des ressources humaines devra être instaurée. Associée aux stratégies de recrutement et de gestion de la mobilité, la formation continue contribuera à encourager une rétention optimale d'un personnel qualifié.

La philosophie de gestion prônée pour la Fonction publique québécoise

La philosophie de gestion des fonctionnaires québécois et celle qu'ils doivent appliquer à leurs activités peut se résumer ainsi : « La gestion de la Fonction publique est axée sur l'atteinte des résultats visant à assurer aux citoyens des services de qualité au moindre coût. » (Livre blanc, 1999).

Relativement nouvelle sous ce libellé officiel (adopté en 2000 par l'Assemblée nationale), cette philosophie met l'emphase sur des valeurs de gestion et la maîtrise de pratiques qui impliquent une responsabilisation individuelle inédite dans les secteurs publics traditionnels. Les processus et les méthodes, qui en découlent, exigent désormais de la part des fonctionnaires une réelle capacité à faire preuve d'autonomie, les con-

trôles *a priori* sur le choix des moyens tendant à être réduits au minimum en contrepartie d'une imputabilité accrue à l'occasion de redditions de comptes rigoureuses.

La mise en œuvre de cette philosophie de gestion et la planification de son intégration en prévision de l'évaluation des parlementaires en 2005 sont balisées par un « cadre de gestion » décrété par le Parlement après une large consultation ouverte aux divers publics intéressés.

Les objectifs et les exigences de cette réforme de la gestion et, à travers elle, de celle de la culture des organisations publiques composées des fonctionnaires sont contenus dans la *Loi sur l'administration publique* (LQ., c.8). Les règlements et les directives d'application de cette loi organique et des recueils (ou guides) de saines pratiques épaulent, dans les domaines névralgiques qui le requièrent, l'exercice des responsabilités nouvelles.

Au Québec, les valeurs et les pratiques de ce mode de gestion s'appliquent non seulement aux activités qui visent à rendre disponibles et accessibles les biens et les services dont les fonctionnaires ont la charge, mais également à la gouverne même de cet effectif d'employés singuliers au sein du secteur public québécois. La *Loi sur la fonction publique* est d'abord une loi de gestion des ressources humaines qui valorise les mêmes principes de subsidiarité et de responsabilisation de tout le personnel d'encadrement à l'intérieur des ministères et des organismes.

► Quatre principes interdépendants dont les effets se conjuguent

Dans l'administration publique québécoise, cette philosophie de gestion s'articule autour de quatre principes dont les effets recherchés sont interdépendants.

Le premier principe a trait à « l'amélioration de la qualité du service rendu aux citoyens ». Il entend mobiliser et focaliser l'attention des fonctionnaires — tous associés par définition,

directement ou indirectement, à la fourniture de services publics — sur les « destinataires » du service pour mieux assurer une qualité optimale des prestations.

Tous les utilisateurs des services publics n'ont pas les mêmes besoins et les mêmes attentes en vertu de la nature du service ou du contexte où ils évoluent. L'entité administrative chargée d'y répondre doit en tenir compte même si tous les usagers des services publics sont titulaires de droits égaux devant la loi et si les fournisseurs publics des services sont habituellement en situation de monopole. Cette réforme vise donc à simplifier la démarche des citoyens-usagers en mettant notamment l'accent sur les « services de proximité », les « guichets uniques » (même à distance grâce, aujourd'hui, aux progrès des technologies) et l'identification des autorités administratives responsables et imputables.

Le deuxième principe tient à faire une distinction, sur le plan de l'organisation hiérarchique, entre le poids des fonctions d'application des politiques et des programmes et celui des fonctions de conception des politiques ou de soutien organisationnel. Sa portée est profonde. Il postule qu'une mise en application bien conçue des politiques ou des programmes ne requiert pas normalement une chaîne hiérarchique d'acteurs et de décisions qui, à l'inverse des deux autres fonctions (conception et soutien), trouve avantage à remonter en permanence jusqu'au plus haut niveau.

Pour les unités de base, une fragmentation de l'emprise hiérarchique doit au contraire faciliter l'établissement d'une transaction dès lors que « l'offre » et la « demande » se rencontrent, et ce, en respectant les paramètres prévus dans les lois et l'enveloppe des ressources préalablement fixées par l'autorité politique et rendues effectivement disponibles, ressources dont les fonctionnaires responsables doivent évidemment témoigner de la saine utilisation.

Cette stratégie repose sur la conviction qu'une certaine marge de manœuvre doit être accordée aux gestionnaires de première ligne, notamment pour l'accès à des ressources (moyens) dont l'utilisation est, certes, strictement évaluée, mais *a posteriori*, et non *a priori*, tel que le suppose la « normalisation » recherchée comme valeur première du « cadre de gestion administratif » inspiré du modèle bureaucratique traditionnel.

Chaque centre de gestion peut ainsi identifier plus facilement tous ses coûts véritables. Cela permet, par ailleurs, de les comparer de façon continue sur une base de données fiables. En échange, dans ce contexte, les gestionnaires doivent expliciter les valeurs et le cadre éthique qui guident leurs actions. Ils doivent en conséquence s'avérer en mesure de justifier les fondements de leurs décisions lorsqu'ils outrepassent les repères de base imposés à la Fonction publique.

En outre, ce principe de gestion recouvre une obligation exigeante pour les autorités hiérarchiques : celle de prêter une attention nouvelle à l'interdépendance des unités qui composent l'organisation. Cette logique vise à prendre pleinement en compte le fait que les produits des uns deviennent des ressources (intrants) pour celles qui transigent avec les citoyens et qu'elles influent donc sur leur performance.

L'exigence de la gestion de l'interdépendance entre les unités porte particulièrement sur les rapports entre deux catégories de services internes : d'une part, les services ministériels chargés de la conception et de l'évaluation des politiques jumelés à ceux responsables du soutien organisationnel (ressources humaines, technologiques, juridiques, etc.) et, d'autre part, les unités en contact direct avec les citoyens. On reconnaît ainsi davantage que ces dernières disposent d'une expertise et d'informations déterminantes pour l'atteinte concrète des objectifs organisationnels.

Ce principe conduit enfin à subdiviser différemment les organisations ministérielles complexes en fonction des activités, des produits ou des profils d'acquéreurs des biens et des services (individus, groupes, entreprises) afin de mieux appliquer les valeurs et les procédés de la « philosophie de gestion axée sur l'atteinte des résultats ». En revanche, les gestionnaires de tous les niveaux (et les managers de niveau supérieur en particulier) se montrent plus attentifs et imputables non seulement des processus linéaires de production, mais également de la gestion de l'efficacité du lien d'interdépendance entre les unités.

Le troisième principe tend à atteindre une clarté optimale dans la répartition des responsabilités. Il prône que les textes d'habilitation (lois constitutives ou autres textes organiques) précisent la responsabilité ministérielle sous l'angle de l'autorité que le ministre doit exercer et, en corollaire, clarifient la sphère de responsabilité des fonctionnaires.

On recherche par ce point de vue là que les assises des pouvoirs légaux soient conformes tant à la mission de l'organisme qu'à la nature et à la portée des responsabilités respectives des ministres et des fonctionnaires. Une préoccupation qui fait depuis longtemps l'objet d'une attention particulière au Québec puisque la province est dotée d'un système parlementaire de gouvernement responsable et que les parlementaires québécois souhaitent exercer un contrôle effectif fondé sur des données et des indicateurs rigoureux, permettant de mesurer l'atteinte des objectifs annoncés.

Au-delà de la rénovation de la notion de « ministère » induite par les principes précédents, ce principe vise la panoplie des structures organisationnelles, plus ou moins autonomes, que l'on peut instituer dans le secteur public au moyen de lois ou de conventions. L'objectif est toujours le même : trouver le modèle organisationnel le mieux adapté à la production d'un bien ou d'un service donné selon le degré de responsabili-

té et d'autorité que l'on souhaite voir exercer par le ministre et les fonctionnaires. Ce souci de clarté vise, d'abord, à éviter les tensions et les conflits inutiles. De plus, il favorise le recours à un mode d'organisation et de gestion mieux approprié à chaque situation. Il sert, en même temps, la pratique d'une éthique publique plus aisément vérifiable.

Le quatrième principe vise, enfin, dans ce cadre, à passer à une « logique d'affectation contractuelle » pour les fonctionnaires de carrière. Celle-ci ne banalise pas pour autant la Fonction publique lorsque les dispositions juridiques concernant le statut, l'exercice du rôle et des fonctions (principe de responsabilité, obligation de neutralité politique, règles d'éthique particulière et les acquis caractéristiques qui les sous-tendent) sont maintenues. Comme la situation au Québec est de cet ordre, on peut prévoir le développement prochain d'outils nouveaux pour l'évaluation des aptitudes des personnes et l'encadrement de la mobilité professionnelle.

Cette rigueur exige une constance accrue de la part des autorités hiérarchiques. Elle commande la fixation *a priori* des objectifs, des cibles à atteindre et des indicateurs qui serviront pour les analyses de la rétro-information en cours d'opération et des résultats d'ensemble (quantitatifs et qualitatifs) en fin de période. Il s'ajoute donc une évaluation, à intervalles connus, des résultats globaux et des aptitudes manifestées. Cette dernière doit être suivie de l'explication de la décision du maintien en fonction accompagnée d'objectifs de développement professionnel ou bien encore d'un changement d'affectation.

► **Le système de gestion induit par ces principes**

Ces préceptes induisent un système de gestion des fonctionnaires axé sur la performance. Son champ et ses composantes peuvent se résumer (Cf. Guillaume et Dureau. *Gestion publique, « L'État et la performance »*, 2002) comme suit :

- explicitation des objectifs des politiques publiques dans la perspective de s'engager à fournir aux citoyens des services publics de qualité;
- identification des structures et des autorités administratives responsables de leur mise en œuvre;
- définition de normes de performance avec l'expression de l'engagement à les réaliser et des moyens qui y seront affectés;
- suivis et mesures des actions et des résultats obtenus;
- intégration de données de performance dans l'affectation des ressources;
- contrôle *a posteriori*, évaluation des structures administratives (mission, gestion et résultats) et des aptitudes des personnes qui les composent ou sont chargées de les animer.

Ce cadre général est, bien entendu, un outil de référence et non un modèle dont toutes les étapes ou éléments s'imposeraient de façon intangible à chaque unité en toutes circonstances.

Au Québec, cette façon nouvelle de piloter et de contrôler l'action des fonctionnaires s'inscrit dans la continuité des réformes engagées depuis une vingtaine d'années. Motivés par le souci d'assainir les finances publiques, d'accroître de façon optimale la qualité des services aux citoyens et de moderniser le fonctionnement de l'administration, les gouvernements et les parlementaires ont suivi des trajectoires convergentes au cours de plusieurs législatures successives.

Par ailleurs, il est intéressant de souligner que plusieurs des éléments de cette réforme « managériale » ont été adoptés dans la plupart des administrations des pays développés à l'exception peut-être de pays comme l'Allemagne (modèle dit du *Rechtstaat*) ou la France, qui, jusqu'à tout récemment, ont préféré s'appuyer sur des administrations gouvernementales dominées par la culture juridique.

► **Impacts de cette réforme de la gestion sur les fonctionnaires**

Il est reconnu, aujourd'hui, que ce mode de gestion, qui a le potentiel de s'appliquer dorénavant à toutes les ressources et dont l'implantation progressive poursuit son cours, exige des connaissances et des compétences spécifiques de la part de tous les fonctionnaires, particulièrement de ceux qui, à titre de gestionnaires, sont responsables de l'encadrement des unités administratives dans les ministères et les organismes gouvernementaux.

Des apprentissages appropriés sont donc requis pour tous les intervenants à tous les niveaux. Ils doivent non seulement viser la connaissance et la maîtrise des outils officiels afférents à ce nouveau cadre de gestion (les dispositions permettant de fournir les documents d'information pertinents, dans la forme prescrite au moment opportun), mais surtout le savoir, le savoir-faire, le savoir être et le savoir apprendre adaptés à la situation organisationnelle du poste occupé et aux compétences de gestion désormais nécessaires pour l'obtention des résultats quantitatifs et qualitatifs attendus.

Jalons pour les prochaines étapes de la modernisation de la Fonction publique québécoise

Cet aperçu de « l'état des lieux » de la Fonction publique québécoise permet de dégager les principaux enjeux et défis qui se posent à elle dans un avenir prévisible. À cause de la place stratégique qu'elle occupe, force est de constater que cette institution continuera, au cours des prochaines années, d'être à la fois un sujet et un acteur central des mutations et des transformations de la gouvernance pratiquée au Québec. Dans cette perspective, il n'est pas hasardeux que la Fonction publique québécoise aura à composer avec cinq exigences prioritaires qui

détermineront la prochaine étape de sa modernisation. Interdépendants et structurants, leurs effets devront faire l'objet d'une coordination attentive pour en assurer une agrégation maximale. On peut sommairement esquisser les contours de ces impératifs de la manière suivante :

- s'adapter et contribuer à l'évolution des politiques et des programmes publics pour répondre, en fonction des ressources disponibles, aux besoins anciens et nouveaux de la population;
- rencontrer les obligations de pertinence et d'efficacité dans le conseil et le soutien fournis en amont des décisions de l'autorité constituée et, en aval, assurer leur mise en œuvre (sinon l'application directe

des mesures) dans le respect des limites de l'État québécois;

- compléter la maîtrise des savoir-faire associés à la « philosophie de gestion axée sur l'atteinte des résultats » et à la démarche gouvernementale de « responsabilisation à l'égard des citoyens » en conformité avec les principes prévus aux lois organiques;
- maîtriser et intégrer les progrès des technologies de l'information pour la prestation des services aux citoyens et aux entreprises et, en synchronie, pour l'organisation du travail et le soutien à la gestion des organisations;
- planifier et réaliser, au travers de ces exigences, le renouvellement

substantiel de l'effectif de la Fonction publique, prioritairement celui des cadres, à la fois selon des standards contemporains et le respect des normes et des règles des lois afférentes en vue de permettre une « contribution optimale des diverses composantes de la société » (article 3 de la *Loi sur la Fonction publique*).

À cause des rôles et des fonctions que la Fonction publique a pour mission de remplir, nul doute que cette feuille de route aura assurément, comme à d'autres époques charnières, un impact déterminant sur les perspectives et le développement global de la société québécoise. ■

À paraître

Retenez les sujets traités dans les prochaines publications de L'Observatoire de l'administration publique

Durant les deux mois d'été, L'Observatoire de l'administration publique interrompt ses publications.

Dès le mois de septembre, vous retrouverez *Vigie*, bimestriel d'informations brèves sur les réformes et les tendances en administration publique à travers le monde ainsi que sur les plus récents rapports et ouvrages parus dans le domaine de la gouvernance.

Voici par ailleurs un aperçu des sujets à l'étude dans nos prochaines publications.

Dans la série *Télescope* : « Gouvernance et démocratie locale »
« Les fédéralismes »
« Éthique et déontologie en matière de sécurité publique »
« la justice de proximité »

Dans la série *Coup d'œil* : « Le nouveau profil de cadre dans la fonction publique »
« Les administrations publiques et les technologies de la communication »
« Développement et gestion des ressources naturelles »

Pour commander les numéros qui vous font défaut ou pour vous abonner, contactez :
Danyelle Landry au numéro (418) 641-3000, poste 6574 ou par courriel danyelle_landry@enap.ca

La gouvernance contractuelle, côté jardin côté cour du renouveau administratif québécois

Par **Bachir Mazouz**

Bachir Mazouz est professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec¹

bachir_mazouz@enap.ca

S'affranchir de l'étouffoir bureaucratique pour donner leur chance à l'initiative et au talent, tel est l'esprit de la modernisation des institutions administratives québécoises. Avec pour instrument privilégié de la gouvernance « à la québécoise », le contrat, ses promesses et ses aspérités. Mode d'emploi...

La réforme administrative est mondiale... les stratégies de son élaboration et de sa mise en œuvre sont empreintes des valeurs nationales² et de l'héritage de l'Histoire³. Malgré la percée apparente de la pensée « uniformiste » qui règne sur les réformes, notamment celles enclenchées par les gouvernements des pays de l'OCDE, les systèmes de gouvernance qui émergent ne manquent pas d'originalité. L'État québécois semble avoir opté pour une stratégie « contractualiste » d'élaboration et de mise en œuvre de son renouveau administratif. Cette stratégie repose sur l'engagement institutionnel. Elle est pragmatique et puise sa cohérence dans l'histoire et les caractéristiques du système national québécois. Son côté jardin, à savoir les avantages qu'elle procure aux acteurs de la modernisation de la gestion publique et ses potentialités ne font aucun doute. Mais elle a aussi un côté cour avec ses inconvénients, ses incertitudes et son lot de difficultés et de risques qui pourraient faire échouer ou du moins hypothéquer l'avenir du secteur public et de l'intervention gouvernementale au Québec.

Si les débats sur le rôle de l'État moderne tendent à s'éterniser, les façons de faire et de penser l'action gouvernementale et l'intervention publique ont profondément changé

dans les pays de l'OCDE. D'une manière ou d'une autre, la diversité des logiques soutenant les réformes a contribué au choix des stratégies d'élaboration et de mise en œuvre des réformes elles-mêmes. En effet, les modèles de gouvernance en émergence sont d'inspiration idéologique, structurelle, conjoncturelle ou budgétaire. La crise des finances publiques qu'a connue la Nouvelle-Zélande a entraîné une révision profonde du rôle de l'État et de son mode de fonctionnement. Au Royaume-Uni et aux États-Unis, les mouvements de privatisation et de création massive d'agences gouvernementales ont été enclenchés pour répondre à un double impératif idéologique et structurel. Le rythme et le contenu des réformes en France et au Canada semblent plutôt influencés par la conjoncture économique mondiale.

Au Québec, le renouveau du secteur public, de la fonction publique et des activités gouvernementales semble plutôt marqué par une orientation « managériale » et organisationnelle. Malgré la profondeur des changements ayant caractérisé la scène internationale ces vingt dernières années, notamment idéologiques et socio-économiques, le rôle que se donne l'État québécois depuis la Révolution tranquille ne semble pas avoir fait l'objet d'une révision radicale⁴. L'héritage de l'Histoire serait

probablement plus déterminant que les exigences conjoncturelles et les pressions budgétaires. En revanche, les modes d'agencement et de gestion des affaires publiques ont eux subi des adaptations majeures : une plus grande ouverture envers la participation des acteurs de la société civile dans l'élaboration des politiques et programmes publics, une plus grande marge de manœuvre accordée aux gestionnaires publics, de plus en plus de transparence dans la gestion des deniers publics, une réponse de plus en plus favorable aux besoins de flexibilité et d'assouplissement au niveau des structures publiques et des règlements administratifs, moins de contrôle à priori et une responsabilisation de tous les intervenants dans l'action publique... Mais la finalité reste la même. Politiques, administratifs et gestionnaires publics s'engagent institutionnellement pour garantir une « meilleure qualité de services aux citoyens. » Nous qualifions cette approche de « contractualiste ».

La nature « contractualiste » de la réforme au Québec

Bien qu'une personne morale ou physique ne puisse conclure un contrat avec elle-même, le concept de contractualisation, au-delà de sa

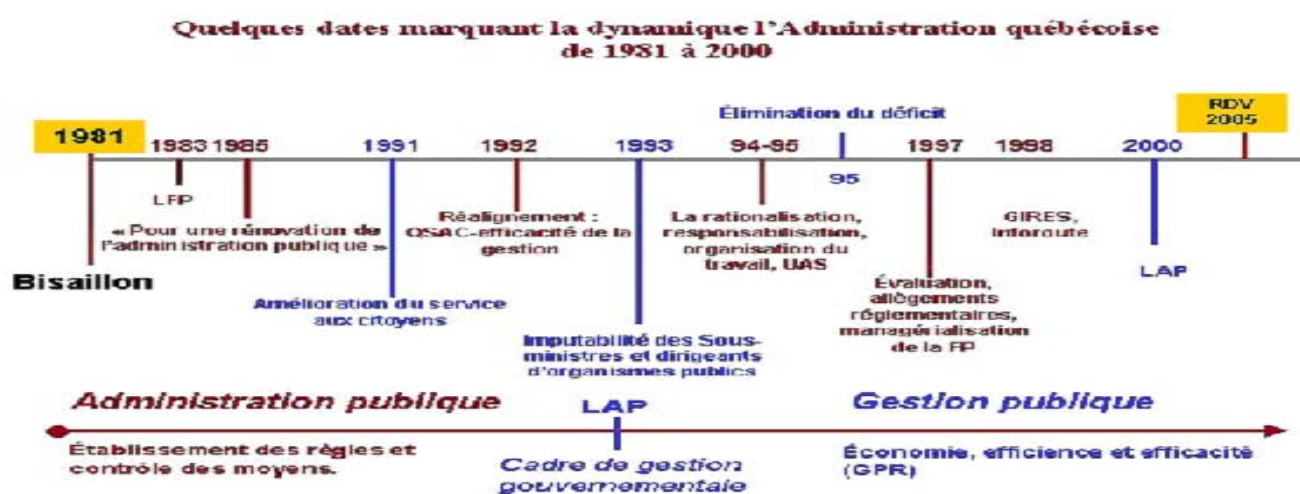
connotation juridique, est emprunté ici pour qualifier une philosophie d'organisation et de gestion consacrant la volonté de l'État d'obtenir l'engagement formel de ses agents en faveur du Citoyen et du Service public, sous contrainte de résultats, de rareté de ressources et d'imputabilité. Vue sous cet angle, la nature « contractualiste » du modèle de gouvernance en émergence au Québec peut-être démontrée sur deux plans. L'un est institutionnel et l'autre est empirique.

Sur le plan institutionnel, notamment celui des valeurs partagées et des pratiques mises en œuvre par l'ensemble des acteurs servant des

législatifs, d'exploration et d'expérimentations empiriques pour passer d'une Administration centrée sur elle-même, sur ses règles et sur son mode de fonctionnement, à une véritable gestion publique axée sur les résultats (voir schéma).

L'examen de cette évolution laisse penser que l'organisation gouvernementale québécoise a délibérément opté pour une approche favorisant la participation, la concertation, la consultation, la responsabilisation, les ententes, les conventions et enfin les engagements entre les différents niveaux de l'intervention publique. En effet, animés par « de meilleurs

tion institutionnellement l'arbitraire gouvernemental et enclenché la bureaucratisation de l'Administration québécoise. Ce mouvement s'est poursuivi tout au long des années 60 et 70 en précisant davantage les règles du jeu administratif et en structurant l'appareil gouvernemental chargé du développement social, culturel et économique du Québec. Il faudrait préciser qu'à cette époque, l'application stricte de règles, de procédures, de protocoles... était théoriquement, et officiellement, gage du bon fonctionnement des organisations publiques. Qu'il s'agisse d'un ministère, d'un organisme public ou d'une simple unité opérationnelle,



finalités publiques, l'organisation hiérarchisée et la gestion administrative des affaires publiques sont fortement questionnées à l'intérieur comme à l'extérieur de l'appareil public. De nos jours, l'organisation semble de plus en plus orientée vers les citoyens plutôt que de satisfaire la hiérarchie et les rites organisationnels. De même, la gestion publique est dorénavant axée sur les résultats plutôt que sur les moyens et les procédures formelles. Il faudrait dire aussi que le discours ambiant et les pratiques émergentes de ces vingt dernières années font le panégyrique du privé tout en soulignant la spécificité de la chose publique. Et, il aura fallu près d'un demi-siècle (1960-1980 et 1981-2000) de réflexion, de rapports officiels, de recommandations, de textes

services aux citoyens»⁵, les représentants de l'Administration centrale, les responsables ministériels et les dirigeants d'organismes publics québécois évoluent aujourd'hui dans un univers institutionnel fait de conventions de performance, d'ententes de gestion, de reddition de comptes et d'imputabilité. En institutionnalisant des pratiques et des valeurs nées de la Révolution tranquille, l'adoption en mai 2000 du projet de loi 82, devenu *Loi sur l'administration publique* (LAP), est le corollaire d'une série de réformes administratives engagée politiquement dès le début des années 1960 et réaffirmée par le rapport Bisaillon (1981).

Il y eut d'abord, vers la fin des années 50, « les 28 désormais » de Paul Sauvé, qui a remis en ques-

le salut organisationnel résidait dans l'application des critères, la multiplication des niveaux décisionnels, la séparation entre le politique et l'administratif, entre le stratégique et l'opérationnel. Que de situations difficiles et complexes sont alors apparues quand les fonctionnaires et gestionnaires publics n'étaient pas en mesure d'appliquer la procédure, même en essayant de l'interpréter avantageusement et positivement. Combien de fonctionnaires ayant choisi de consacrer leur vie active au service des citoyens et de la collectivité n'ont-ils pas été démotivés par le « système ». Comment s'étonner que citoyens et entrepreneurs aient fini par associer au service public et à l'intervention gouvernementale l'image de lenteur, de gaspillage, de

contrainte, de rigidité, d'irresponsabilité, de complication administrative... bref de bureaucratie, à tort ou à raison. Pis encore, c'est au nom d'une certaine rationalité, d'intégrité, d'universalité et d'autres principes fondant l'action publique que tout cela s'est produit. La bureaucratie avait perdu de vue sa raison d'être : le service aux citoyens et à la collectivité.

Dès le début des années 90, l'amélioration des services aux citoyens est devenue la pierre angulaire de la réforme administrative. Politique et administratif se sont « associés » au gestionnaire public pour mieux servir le citoyen, sous contrainte budgétaire et d'imputabilité. Progressivement donc, les débats sur le projet de société, sur les structures et sur les règles cèdent la place à ceux portant sur la qualité des services aux citoyens, sur la maîtrise des coûts et sur l'imputabilité des fonctionnaires. Contrairement à la philosophie administrative issue du « les gestionnaires doivent gérer » qui a prévalu tout au long des années 60 et 70, une approche « contractualiste » consacrant le « laissons les gestionnaires gérer » a fait son apparition dès 1995 (avec la création des premières unités autonomes de service). Le principe de cette nouvelle façon de concevoir et de mettre en œuvre des politiques et des programmes publics est l'engagement institutionnel : le politique s'engage à réunir les conditions favorables au changement et à légitimer les pratiques gagnantes. L'administratif s'engage à assouplir les règlements et les structures. Le gestionnaire public, quant à lui, s'engage à livrer des services publics de qualité, à coût maîtrisé et selon une démarche rigoureuse et systématisée. La responsabilité est partagée et une plus grande transparence dans la gestion des deniers publics devrait faciliter le travail des uns et autres. Enfin, les parlementaires veillent sur le respect des engagements pris vis-à-vis de la population et des entreprises, l'utilisation des ressources disponibles et

la conformité des pratiques. D'où l'idée de « contractualisation. »

Sur le plan institutionnel donc, les changements survenus de manière soutenue dès le début des années 1990 et la pression créée en particulier par la gestion de la dette nationale, la Marche des femmes contre la pauvreté en 1995 et le Sommet économique et social tenu en 1996 ont posé une série de questions à l'État et à ses agents. Comment continuer à gouverner sans remettre en question le modèle québécois ? Peut-on ou doit-on initier des changements radicaux à l'instar de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et des États-Unis ? N'y aurait-il pas d'autres avenues à expérimenter ? La nécessité du changement devient alors évidente aux uns et aux autres. Le gouvernement, ses agents, les organismes communautaires, les autres communautés d'intérêts, les acteurs du marché et de l'économie, doivent continuer à travailler ensemble pour trouver des solutions durables ; avec une préoccupation commune : serions-nous assez créatifs pour concevoir et mettre en œuvre un modèle de gouvernance qui intègre à la fois nos valeurs nationales et réponde aux impératifs de compétitivité et de productivité que l'économie mondiale nous impose ? Officiellement, ni le rôle de l'État ni sa raison d'être ne sont remises en cause. La réponse apportée par le gouvernement du Québec se fonde sur le management et l'organisation.

Sur le plan empirique, la réforme administrative engagée par l'État québécois est officiellement conduite sous la bannière de la modernisation de la gestion publique. Un choix original - par rapport à l'option des agences britanniques - privilégiant le mode d'organisation et de gestion comme pivot de réforme. Ce choix est essentiellement fondé sur l'engagement institutionnel et, à sa base, nous (re)trouvons trois valeurs fondamentales : intervention, médiation et incorporation⁶. Ces trois valeurs ne sont ni étrangères ni nouvelles au système national

québécois. Elles sont au cœur de la conception même du rôle de l'État et des caractéristiques nationales de la société québécoise. Un État qui conçoit son intervention à l'origine du développement de la société et de l'économie. Une société qui reconnaît en l'État non seulement son leadership économique et culturel mais aussi son identité et ses valeurs nationales. Les rapports de l'organisation gouvernementale avec les autres acteurs que sont l'Entreprise, les groupes de pression, et les communautés d'intérêts (syndicats, ordres professionnels, OSBL, communautés locales, associations, groupes communautaires, etc.) sont certes fonction d'enjeux divers, mais liés principalement à la compétitivité et/ou aux acquis sociaux ou corporatistes. L'intermédiation, l'intervention et le corporatisme traditionnel ont évolué vers une forme plus flexible de contractualisation entre l'État et ses agents pour mieux servir un citoyen devenu prestataire, allocataire, usager, bénéficiaire... et pourquoi pas client, au sens marketing du terme.

Les expérimentations ont débuté dès 1995. L'apparition des premières unités autonomes de services (UAS) sur une base volontaire⁷ est venue concrétiser l'idée selon laquelle la modernisation de la gestion publique au Québec passe par la façon dont l'État québécois devrait s'y prendre pour gérer l'intervention publique⁸. Le modèle bureaucratique ayant montré ses limites - du moins dans le cas des unités administratives et des organismes publics qui produisent et livrent directement des services aux citoyens - l'exploration d'autres formes organisationnelles et de gestion est devenue une nécessité absolue. Au fil de la démarche, qui a duré de 1995 à 2000 et qui fera l'objet d'une évaluation générale en 2005, et avec l'entrée en vigueur de la Loi sur l'administration publique, adoptée en mai 2000, les déclarations de service aux citoyens, les conventions de performance et d'imputabilité, les ententes de gestion, les plans stratégiques, les plans annuels de gestion,

les plans de contingence et les rapports annuels de gestion ont acquis un aspect « contractuel » (tel que défini préalablement dans ce texte). Nous limiterons notre réflexion dans ce qui suit au côté jardin et au côté cour de cette expérience.

Lumières et ombres de la réforme

Depuis mai 2000, un cadre de gestion axée sur les résultats « force » des politiques, des administratifs et des gestionnaires publics à faire de l'engagement institutionnel le pivot de leur mode de gestion. Les engagements formulés par les ministères et les organismes publics dans leurs déclarations de services aux citoyens, leurs plans stratégiques, leurs plans annuels de gestion des dépenses, leurs plans de contingence, leurs rapports annuels de gestion et divers autres documents de gestion sont élaborés et examinés à travers la notion de résultats. Ces derniers devraient être exprimés en termes mesurables, spécifiques, réalistes et situés dans le temps et l'espace. Ils portent sur des produits et services, sur des effets et sur des impacts. Ce sont aussi les résultats qui motivent toute demande de moyens supplémentaires, d'allègement administratifs, d'assouplissement des contrôles à priori. Ils sont à la base des conventions de performance et d'imputabilité, et des ententes de gestion signées entre ministres, sous-ministres, dirigeants d'organismes publics et/ou Conseil du trésor.

Comme dans le cas de toute innovation organisationnelle de grande envergure, la démarche que nous qualifions de « contractuel » a son côté jardin et son côté cour. Autrement dit, d'une part, la contractualisation procure à l'État et à ses agents des avantages et des potentialités à court, moyen et long terme. D'autre part, des difficultés, des incertitudes et des interrogations persistent, voire même des dangers qui guettent la sphère publique et

les mouvements de modernisation de sa gestion.

La contractualisation côté jardin⁹

Une plus grande articulation entre le stratégique et l'opérationnel : cette articulation est devenue possible grâce à l'exercice stratégique qu'institutionnalise le cadre de gestion axée sur les résultats. L'expertise des gestionnaires publics étant institutionnellement reconnue, leurs opinions et leurs jugements devraient contribuer à l'émergence d'une vision partagée et à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale à travers les déclinaisons sectorielles. Dorénavant, l'élaboration du plan stratégique du ministère ou de l'organisme public se fait sur la base d'objectifs réalistes et tient compte des ressources disponibles et des ajustements administratifs possibles. Ainsi, acteurs gouvernementaux, administrateurs centraux et gestionnaires publics se trouvent engagés institutionnellement les uns envers les autres par le biais des documents cités plus haut.

Une plus grande collaboration intra et inter-organisationnelle entre les gestionnaires publics : l'autonomie accordée aux gestionnaires publics qui se sont portés volontaires pour expérimenter la gestion axée sur les résultats a renforcé la collaboration entre gestionnaires à tous les niveaux. L'utilisation des tableaux de bord de gestion (TBC) afin de suivre et de contrôler les résultats, formulés en termes d'amélioration des services fournis à la population et d'indicateurs de gestion, a rendu nécessaire une collaboration plus serrée entre les gestionnaires publics. Rappelons ici que la notion de résultats est à la base des conventions de performance et d'imputabilité et des ententes de gestion conclues entre ministres, sous-ministres, dirigeants d'organismes et/ou représentants du Conseil du trésor. Cette collaboration prend parfois la forme d'un partage d'information ou même d'autres ressources

pour répondre à des difficultés opérationnelles ou pour chercher des solutions à des problèmes similaires. Prenons comme exemple la création de forums virtuels par des organismes publics et des unités administratives en réponse aux besoins exprimés par leurs gestionnaires, répartis à travers tout le Québec, d'échanger plus facilement entre eux. La collaboration entre les gestionnaires est devenue une nécessité pour résoudre des problèmes nés de la rareté des ressources et de la complexité des situations rencontrées.

Une plus grande sensibilité à la mesure et à l'amélioration continue des « outputs » : la clarification des responsabilités et des engagements pris par les différents intervenants vis-à-vis d'un résultat donné et leur visualisation (TBC, rapports périodiques de gestion, etc.) a amené les gestionnaires à développer une plus grande sensibilité (*responsiveness*) à la notion de performance. Du traditionnel « non mesurable » qui caractérisait jadis les réponses typiques fournies par des intervenants publics, certains gestionnaires ont développé une plus grande ouverture à la notion de mesure et d'amélioration continue. C'est le cas de cet organisme public qui a assigné à chacun de ses bureaux régionaux des résultats à atteindre. Les gestionnaires des bureaux qui n'ont pas réussi à honorer leur engagement se sont interrogés sur la performance de leurs pratiques en les comparant à celles des bureaux ayant réussi. Par la suite, un projet de *benchmarking* est né au sein de cet organisme. Le développement d'un système de mesure conventionnel et sa légitimation par le biais d'ententes internes et externes assurent une transparence accrue des résultats et une amélioration continue du niveau de la performance.

Une plus grande ouverture au dialogue et à la négociation : les directives, notes de service et autre forme de « décisions d'en haut » sont de plus en plus rares. Par contre, les rencontres entre gestionnaires sont de plus en plus fréquentes. En effet,

la déclinaison des engagements conclus entre ministre, sous-ministre, dirigeants d'organismes et/ou représentants du Conseil du trésor, au niveau organisationnel se fait à travers le dialogue et la négociation. C'est au cours de l'élaboration des plans que dirigeants et gestionnaires réalisent l'importance de se fixer des objectifs réalistes. C'est aussi durant cette phase qu'ils réalisent le poids des contraintes liées aux ressources disponibles et des assouplissements nécessaires pour y arriver. Pratiquement, les plans sont souvent utilisés comme un outil « d'illustration » et de négociation pour obtenir les ressources nécessaires.

La contractualisation côté cour

Une surcharge administrative considérable pour peu de retombées : la crédibilité de la démarche de modernisation de la gestion publique dépend de l'attention réelle donnée par l'administration centrale aux documents officiels requis (déclaration de service aux citoyens et différents plans) et au mécanisme de reddition de comptes. Cependant, certains gestionnaires publics voient encore, à tort ou à raison, dans le processus menant à la production desdits documents une perte de temps qui ne sert ni plus ni moins qu'à contrôler davantage leurs activités de gestion.

Une démarche dont la crédibilité est quelquefois aléatoire : une fois les plans explicités et les conventions conclues, il devient difficile de cerner et d'intégrer la part des logiques émergentes et celles qualifiées habituellement de « autres logiques ». Rappelons que ces dernières discréditent le plus souvent toute l'organisation et démotivent son personnel. À titre d'exemple, un programme très coûteux a été reconduit dans un ministère malgré des résultats démontrant son inefficacité. La pression des groupes d'intérêt et des bénéficiaires de ce programme n'est

pas l'unique raison pour laquelle il a été reconduit. Des logiques diverses ont émergé en cours d'exercice et ont fini par affecter les décisions de toute l'organisation sans que les dirigeants de cette dernière n'aient pu les intégrer dans leur engagement institutionnel. De telles décisions ont un effet démotivant pour le personnel. Employés et gestionnaires intermédiaires finissent par s'interroger sur la crédibilité de la démarche les menant à investir des efforts considérables pour définir des cibles de résultats et cerner des impacts qui ne seront finalement pas pris en considération par les dirigeants.

Une participation souvent peu rigoureuse : les concertations menées dans le cadre de l'élaboration des plans stratégiques ne sont pas toutes empreintes de crédibilité et de rigueur aux yeux des gestionnaires publics et des représentants de l'administration centrale. Dans un ministère, des gestionnaires intermédiaires auraient utilisé les forums servant à la concertation pour mettre de l'avant leurs préoccupations quotidiennes et leurs désaccords par rapport à d'autres facettes de l'organisation. Aux yeux des décideurs, ce genre de pratiques rend plus long et plus coûteux le processus d'élaboration des plans. Les gestionnaires intermédiaires, quant à eux, ne voient dans la concertation qu'une pseudo participation sans réel pouvoir suggestif. Ainsi, c'est toute la démarche qui se trouve discréditée.

Une nouvelle dualité au sein des organismes publics et des unités administratives : une gestion axée sur les résultats devrait valoriser toutes les activités de l'organisation performante. Dans la réalité, une dualité entre unités opérationnelles et unités de soutien s'est imposée, tout comme dans le modèle bureaucratique mais avec moins de hiérarchisation. Cela est plus visible au sein des organisations dont l'activité principale est la production de services directs aux citoyens. Une logique fournisseur-client commence à s'installer entre les unités opérationnelles et les unités

de soutien. Ces dernières sont par ailleurs confrontées aux exigences d'une administration centrale qui n'a pas encore tout à fait modifié ses règles ni sa structure de fonctionnement. Les cadres fournissant des activités de support vivent des tensions croissantes qui risquent, par la suite, de devenir source d'inefficacité et de non-efficience.

Des structures difficiles à adapter : en principe, ce sont les stratégies et la nature des activités qui dictent aux dirigeants la façon dont l'organisation doit être structurée. Ce n'est malheureusement pas le cas de toutes les organisations publiques. Dans un ministère, les activités de planification et de reddition de comptes ont clairement démontré que sa structure n'était en aucune manière basée sur la logique des activités à réaliser, ni celle des résultats attendus. Des intérêts divers, y compris personnels et politiques, peuvent interférer avec ceux des directeurs de secteur pour décider des structures à adopter.

Des processus nouveaux dans des structures vieillissantes : afin de mieux faire connaître les potentialités du nouveau cadre de gestion institutionnalisé par la *Loi sur l'administration publique*, des activités de sensibilisation et de formation sont menées par le Conseil du trésor. Les jeunes gestionnaires réagissent favorablement aux sessions d'information. Ils sont moins réticents à changer leurs façons de faire. Le cas des gestionnaires en fin de carrière est différent. Le réflexe de ces derniers est plutôt favorable aux pratiques bureaucratiques. Toutefois, cette deuxième catégorie de gestionnaires publics est réceptive aux expériences réussies d'autres gestionnaires et aux éventuelles retombées immédiates de leurs efforts d'adaptation. Les programmes de sensibilisation et d'incitation développés par le Conseil du trésor ne semblent pas adaptés à cette réalité. Pour entreprendre les changements requis, les jeunes gestionnaires seraient sensibles à l'émulation alors que les plus anciens troqueraient leurs réflexes bureau-

cratiques par mimétisme, par négociations serrées des ressources et des mesures d'accompagnement.

Un processus frustrant pour certains dirigeants et gestionnaires publics : des sentiments d'incompétence devant les nouvelles exigences sont apparus chez certains dirigeants et gestionnaires intermédiaires. Les concepts véhiculés par le nouveau cadre de gestion axée sur les résultats sont nouveaux pour la plupart d'entre eux. Cela leur pose des difficultés notamment lors de leur présentation aux équipes. Certes, des activités de « formation » ou plutôt d'information, sont conçues par le Conseil du trésor mais elles semblent insuffisantes. C'est d'un véritable accompagnement personnalisé dont ils auront besoin pour surmonter les difficultés conceptuelles et opérationnelles posées par le nouveau cadre de gestion. À en juger par l'étude exploratoire de Valérie Martin (HEC Montréal), la mise en œuvre de la gestion par résultats serait plus frustrante pour les organisations qui n'ont pas mis de telles ressources à la disposition de leurs gestionnaires.

Des assouplissements et des allègements pas toujours évidents à obtenir : nous l'avons vu, l'approche « contractualiste » est basée sur des engagements institutionnels reconnaissant l'autonomie de gestion et établissant des allègements réglementaires en contrepartie d'une

plus grande transparence et d'une responsabilité partagée. Pratiquement, les représentants du Conseil du trésor estiment que le plafond a été atteint en matière d'allègements réglementaires accordés à certains ministères et organismes. C'est le cas de ces deux organismes publics qui ont accepté la règle du jeu, mais éprouvent beaucoup de difficultés à obtenir des marges de manœuvre de la part des organismes centraux. Certes, les pratiques d'une administration centrale requièrent du temps et des efforts considérables pour s'ajuster. Cependant, malgré la signature d'une convention de performance et d'imputabilité et/ou d'une entente de gestion, le traitement différencié des organisations publiques pousse encore les représentants du Conseil du trésor à s'interroger sur cette pratique. Par ailleurs, on craint les abus de la part des dirigeants et des gestionnaires intermédiaires. Dans tous les cas, c'est la crédibilité de la réforme administrative qui sera minée et remise en question par ces attermoissements sinon ces volte-face.

L'engagement institutionnel, clef de la modernisation

L'État québécois n'a pas renoncé à son rôle moteur dans l'économie, la culture et les affaires sociales. Par contre, il a procédé à des adapta-

tions majeures visant à doter l'Administration et le secteur public d'un savoir-faire « managérial » et de structures organisationnelles aplanies. L'expérience des unités autonomes de services et l'adoption de la *Loi sur l'administration publique* en mai 2000, qui institutionnalise un nouveau cadre de gestion axée sur les résultats, témoignent d'une volonté gouvernementale de faire du changement organisationnel et « managérial » les pivots du renouveau administratif au Québec. L'expérimentation d'un cadre de gestion fondé sur l'engagement institutionnel, que nous qualifions ici de « contractualiste », offre aux politiques, aux administratifs et aux gestionnaires publics la possibilité de s'engager institutionnellement par le biais de plans de gestion stratégique et opérationnelle, de conventions de performance et d'imputabilité et d'ententes de gestion. Cette démarche présente à la fois des avantages et des inconvénients. Cependant, nous pensons que le succès de la contractualisation dépendra premièrement du degré de compréhension et d'appropriation des enjeux de la réforme administrative par tous les intervenants, y compris les représentants des administrations centrales et deuxièmement du rythme d'acquisition des méthodes et des outils de gestion notamment par les dirigeants et les gestionnaires d'organismes et d'unités administratives¹⁰. ■

NOTES

¹ Avec la collaboration de Valérie Martin, étudiante à la M.Sc. HEC Montréal.

² Rouillard Lucie. « Nouvelles stratégies d'action dans le secteur public québécois : quatre exemples d'innovations financières ». *Administration publique du Canada*. 45[1], p. 52-69, 2002. Peter, Aucoin. « La fonction publique comme organisation apprenante : maintenir le mouvement de réforme dans la fonction publique ». *La modernisation de la gouvernance*. Ottawa. Centre canadien de gestion, novembre 2000.

³ Louis Côté, « De l'État minimal à l'État subsidiaire : l'héritage de l'Histoire », *Télescope*, vol. 10, n° 1, L'Observatoire de l'administration publique, mars 2003.

⁴ Louis Côté, « La modernisation de l'administration publique québécoise à la lumière de l'expérience étrangère », *Coup d'œil*, vol. 8, n° 1, L'Observatoire de l'administration publique, avril 2002.

⁵ « Pour de meilleurs services aux citoyens », l'énoncé de politique, gouvernement du Québec, juin 1999.

⁶ David Clark, *Modernizing Quebec's Public Services: An Evaluation*, Southampton, England.

⁷ Paul-René Roy et Pierre Giard, « Des unités autonomes de service aux agences : un modèle administratif québécois en émergence », *Coup d'œil*, vol 9, n° 3, L'Observatoire de l'administration publique, juin 2003.

⁸ Le lecteur pourra consulter à ce sujet les résultats de l'enquête menée par Jacques Auger et Richard Godin, publiée dans *Coup d'œil*, vol. 8, n° 2, L'Observatoire de l'administration publique, juin 2002.

⁹ Les éléments de notre réflexion doivent beaucoup à l'étude empirique menée par Valérie Martin, étudiante à la Maîtrise, HEC Montréal. Pour des raisons de confidentialité, nous ne pouvons donner aucun détail susceptible de repérer les ministères et organismes publics ayant fait l'objet de son exploration.

¹⁰ Bachir Mazouz, « L'Administration québécoise à l'ère de la modernisation. Les enjeux de la mise en œuvre ». *Sources Enap*, vol. 17, n° 5, mars-avril 2002.

Des unités autonomes de service aux agences : un modèle administratif québécois en émergence

Par **Paul-René Roy et Pierre Giard**

Paul-René Roy était directeur de la modernisation et des agences au sous-secrétariat à la modernisation de la gestion publique au secrétariat du Conseil du Trésor
paul-rene.roy@globetrotter.net

Pierre Giard est professeur associé à l'École nationale d'administration publique du Québec
Coordonnateur aux réseaux à l'Observatoire de l'administration publique
pierre_giard@enap.ca

Rendre les unités administratives plus autonomes est une constante des réformes administratives de ces vingt dernières années. Tous les pays s'y sont essayés et le Québec n'a pas fait exception avec la création des unités autonomes de service en 1995. Aujourd'hui, au Québec comme ailleurs à l'exception de la Grande-Bretagne, l'expérience s'essouffle. Le modèle québécois des agences, qui se réclamait initialement de l'exemple britannique, peine désormais à s'inscrire dans la culture administrative et législative nationale.

En juin 1995, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, les Services aériens et postaux du gouvernement du Québec et le Centre de perception fiscale du ministère du Revenu devenaient les trois premières unités autonomes de service (UAS) reconnues par le gouvernement québécois. La mise sur pied de ces UAS, inspirée de l'expérience des agences britanniques, s'inscrivait dans une réforme administrative portant sur la responsabilisation et l'implantation d'un cadre de gestion axé sur les résultats.

Dans une volonté d'alléger les processus administratifs, notamment les contrôles centraux, pour mieux responsabiliser les gestionnaires, la création des UAS visait à passer d'une gestion axée sur le contrôle des moyens et des gestes administratifs à une gestion par résultats. Tout en demeurant à l'intérieur du giron législatif et réglementaire gouvernemental, le concept permettait à des unités administratives, sur une base volontaire, de relever le défi de l'efficacité et de l'efficience grâce à un cadre de référence propice.

Ce cadre de référence¹ fournissait les critères de sélection ainsi que les

principales modalités de fonctionnement applicables aux unités administratives intéressées :

- le secteur d'activité concerné doit relever du gouvernement et être de nature opérationnelle, c'est-à-dire livrant, à une ou des clientèles bien définies, des produits et services clairement identifiables et mesurables au moyen d'indicateurs;
- le secteur d'activité doit présenter une certaine stabilité et pérennité dans le temps tout en se distinguant des autres secteurs du ministère ou de l'organisme concerné grâce à un mandat clair et précis qui lui est propre;
- le secteur d'activité doit assumer pleinement la responsabilité de sa performance par la maîtrise de son processus de production et de l'utilisation de ses ressources;
- le secteur d'activité doit s'engager dans une démarche de transparence et d'imputabilité en rendant public trois documents et en les déposant au Secrétariat des commissions parlementaires de l'Assemblée nationale. Ce sont :
 - l'entente administrative établissant la nature des engagements de l'UAS (objectifs poursuivis,

cadre de gestion et indicateurs) et de son autonomie (marges de manœuvre, reddition de comptes) par rapport à son ministère ou organisme d'appartenance et les responsabilités des intervenants en cause;

- le plan d'action annuel de l'unité donnant les cibles de résultats visées et les ressources disponibles pour y arriver;
- le rapport annuel de gestion rendant compte des résultats atteints, des contingences intervenues et présentant des comparaisons avec des organisations semblables.

Une comparution en commission parlementaire était aussi possible pour venir compléter la reddition de comptes.

Les UAS et la modernisation de la fonction publique

Entre juin 1995 et mai 1999, moment où fut déposé l'énoncé de politique sur un nouveau cadre de gestion gouvernementale², 14 unités administratives se sont cons-

tituées en UAS. Cette expérience fut d'ailleurs jugée suffisamment encourageante pour que l'Énoncé de politique propose d'en faire un élément clé de la modernisation de la fonction publique avec la nouvelle convention de performance et d'imputabilité (CPI) :

« (Elle) permettra de pousser plus loin la transformation du cadre de gestion : d'une gestion axée sur les résultats, on passera alors à une gestion par résultats. En effet, dans un tel contexte, les résultats deviennent suffisamment contraignants (parce que mesurables et effectivement mesurés) pour servir de véritables moyens de contrôle de la gestion. »³

Le concept de la pratique de la gestion par résultats a, par la suite, été intégré dans la Loi sur l'administration publique (LAP) qui, adoptée le 30 mai 2000, venait concrétiser les intentions de l'Énoncé de politique. Reprenant essentiellement les mêmes paramètres de base utilisés pour les UAS⁴, la convention de performance et d'imputabilité devient une option privilégiée, mais non obligatoire, permettant à des unités opérationnelles de pousser plus avant la recherche de la performance sur la base des résultats. Les unités administratives concluant une CPI sont alors désignées sous le vocable générique d'« agence ».

Une innovation importante était toutefois introduite dans la LAP, permettant au ministre responsable de l'agence de négocier une entente de gestion avec le Conseil du trésor. L'objet de cette entente est de définir un cadre de gestion des ressources spécifique à l'agence en lui conférant des marges de manœuvre par rapport au cadre gouvernemental afin de lui permettre de faire face à certaines problématiques et favoriser ainsi l'atteinte de ses résultats.

Un cadre de référence adapté au nouveau contexte et au nouveau vocabulaire était ensuite publié en novembre 2002 sous la forme d'un guide⁵ pour supporter les unités administratives intéressées par l'ap-

plication du concept. En plus de présenter les principaux paramètres et la démarche à initier pour conclure une CPI, ce guide présente certaines des conditions essentielles à la réussite du projet. Les suivantes méritent d'être soulignées :

- un engagement ferme et soutenu des autorités de la future agence qui se manifeste, notamment, par l'octroi de marges de manœuvre significatives pour l'agence;
- la mobilisation du personnel qui suppose une mission assez homogène et une dimension humaine qui permette des contacts périodiques et étroits entre l'équipe de gestionnaires et l'ensemble du personnel;
- une orientation axée sur la clientèle qui se constate par la prise en compte de ses préoccupations et la mise en place, par exemple, d'un comité consultatif regroupant des représentants de celle-ci.

Présentement, 22 unités administratives⁶ regroupant presque 15 000 employés, soit approximativement 20 % du personnel de la fonction publique, sont inscrites dans cette pratique de la gestion par résultats : 16 d'entre elles (dont 8 anciennes UAS) ont formellement conclu une CPI alors que les 6 autres sont des UAS qui cheminent pour conclure éventuellement leur CPI. Elles couvrent des secteurs d'activités très diversifiés et sont aussi d'ampleur très variable, la plus petite ayant moins de 25 employés et la plus grande près de 3 000.

Une progression lente malgré des résultats positifs

Bien que relativement jeune, l'expérience des agences dans l'administration publique québécoise semble connaître un certain essoufflement. En effet, au-delà des vingt-deux mentionnées précédemment, peu d'unités administratives se manifestent désormais pour s'inscrire dans la démarche et cela, malgré un support

manifeste pour l'expérience :

- l'insertion de la CPI dans la LAP, malgré son caractère facultatif, lui donne une visibilité et un caractère de prédilection, d'autant plus que l'entente de gestion avec le Conseil du trésor y est précisément rattachée;
- la publication d'un guide spécifique, à la suite de l'adoption de la LAP, souligne l'importance accordée à ce mécanisme;
- le fait que les gestionnaires des agences se soient regroupés dans un Forum montre une volonté d'assurer l'avenir des agences par le « mentorat » pouvant être exercé auprès d'unités intéressées à se transformer en agence et par la représentation appropriée auprès des instances gouvernementales.

L'examen des rapports annuels de gestion des agences révèle pourtant des résultats probants tant au chapitre du service à la clientèle que de celui de l'efficacité; ces résultats ont tendance à se maintenir dans le temps. Citons quelques exemples :

- le Centre de perception fiscale du ministère du Revenu a fait passer les recettes fiscales de 550 M\$ en 1994-1995 à 1 037 G\$ en 2001-2002. Pendant la même période, ses gains de productivité ont dépassé les 50 % tandis que le coût d'opération par dollar perçu a été ramené de 7,6 ¢ à 5,5 ¢;
- la Régie des rentes du Québec a fait descendre le coût par bénéficiaire de 70,72 \$ en 1997-1998 à 65,12 \$ en 2001-2002. Dans le même temps, la vitesse moyenne de réponse à son centre d'appels est passée de 44 % à 80 % (sur la base d'un objectif de répondre à 70 % des appels en moins de 20 secondes);
- le Centre de gestion de l'équipement roulant du ministère des Transports, dans la période s'étendant de 1997 à 2001, a accru la productivité de ses 57 ateliers mécaniques de 30 % tout en offrant des taux de location de

véhicules fort compétitifs, soit de l'ordre de 36,5 % inférieurs à ceux du marché;

- Forêt Québec du ministère des Ressources naturelles est passé d'un délai moyen de facturation des droits de coupe (facturation mensuelle) de 51,7 jours en 1998-1999 à 23,1 jours en 2000-2001 avec un nombre total annuel de formulaires traités excédant les 700 000;
- le Centre de conservation du ministère de la Culture et des Communications, entre 1995 et 2001, a augmenté sa production annuelle moyenne, en termes d'interventions sur les œuvres d'art et les objets patrimoniaux, de 13 500 à 25 300 heures grâce notamment à une augmentation de productivité de l'ordre de 7 % annuellement.

Au-delà de ces résultats quantitatifs, un certain nombre d'éléments d'ordre qualitatif ressortent également de l'expérience, tel qu'énoncés par les dirigeants des agences :

- la transparence, c'est-à-dire le fait de rendre public des objectifs précis et mesurables de même que les résultats obtenus, constitue une pression exigeante sur le gestionnaire et le personnel de l'agence. La transparence se révèle aussi un facteur de motivation très important, notamment parce qu'elle stimule le développement de l'initiative et de l'imagination dans la recherche de l'efficacité et de la qualité du service : l'atteinte et le dépassement des résultats annoncés deviennent un facteur de valorisation et de fierté pour tout le personnel;
- la modification de la culture de l'unité concernée est une résultante majeure de l'action des agences. Les modalités organisationnelles à mettre en place pour répondre aux demandes de la clientèle sont plus faciles à établir et à implanter. De même, l'atteinte des objectifs de résultats devient la principale règle lorsque vient le temps de discuter d'allocation ou de ré-allocation de ressources. Le rapprochement des

clientèles devient un enjeu que la présence d'un comité consultatif ou son équivalent contribue à renforcer;

- les marges de manœuvre et la latitude d'action accordées par le ministère ou l'organisme d'appartenance assurent aux dirigeants d'agences un meilleur positionnement dans leurs sphères d'activités respectives tout en augmentant de façon sensible leur crédibilité auprès des clientèles et des acteurs concernés. La simplification de la chaîne habituelle des autorisations de l'appareil gouvernemental et la capacité de décider plus rapidement d'une intervention y sont pour beaucoup et ont même permis à certains dirigeants d'augmenter l'achalandage et le développement de l'expertise de leur unité.

Motivation, valorisation et crédibilité sont des termes qui reviennent souvent dans le discours des dirigeants d'agences pour qualifier leur expérience : selon eux, la gestion par résultats implique une grande mobilisation par rapport aux résultats visés et exige de se centrer sur la finalité de l'agence en matière de service à la clientèle. C'est sans doute ce qui explique la recherche constante d'optimisation dans l'utilisation des ressources disponibles. Certains qualifient ces démarches de laboratoires d'expérimentation pour tester des avenues dans le but d'améliorer la performance de l'administration publique : développement d'outils de mesure, tant en termes d'indicateurs que de prix de revient et de *benchmarking*, exercice de partenariat (financier ou d'expertise) mettant à contribution des partenaires de leurs secteurs d'activité, mise en place de mécanismes organisationnels faisant notamment appel à la déconcentration ou à la régionalisation pour que le service soit offert le plus près possible de la clientèle visée (mise à contribution de partenaires régionaux), expérimentation de processus alternatifs de fourniture de services pour offrir des services de qualité

notamment par la formation d'organismes à but non lucratif pour réaliser certaines des activités présentant un caractère d'expertise très pointue.

Une expérience de moins en moins contagieuse

Malgré ces résultats fort intéressants, l'expansion du modèle semble se heurter à certaines difficultés qui limitent sérieusement l'intérêt pour d'autres unités administratives d'y adhérer. Sachant que le volet opérationnel de la fonction publique représente entre 60 % et 70 % de ses activités, on pourrait croire, en effet, à un potentiel important de développement du modèle des agences. Ce potentiel ne saurait se concrétiser, du moins en bonne partie, sans que les ambiguïtés de l'expérience actuelle ne soient examinées davantage. On pourrait les résumer ainsi :

- dans la perspective de bien assurer la reddition de comptes prévue dans la Loi sur l'administration publique, les autorités des ministères et des organismes ont été amenées à renforcer les contrôles sur leurs opérations. Ce phénomène est venu affecter les prérogatives consenties aux agences et s'est manifesté, notamment, dans des échanges plus laborieux avec certaines unités de support à la gestion, dans un processus difficile de gestion des différences en fonction des engagements pris et même parfois par l'expression de la volonté de transformer l'ensemble du ministère en agence. Dans un contexte où l'agence doit rencontrer des exigences particulières de reddition de comptes, cela aurait conduit des gestionnaires à ne pas s'inscrire dans le modèle des agences;
- s'agissant des avantages à se transformer en agence, plusieurs gestionnaires s'intéresseraient d'abord aux marges de manœuvre envisageables, particulièrement celles pouvant être obtenues dans le cadre d'une entente de gestion plutôt

qu'au cadre de la gestion par résultats et au contexte facilitant pour la mobilisation du personnel. Dans cette approche, le peu d'ampleur des allègements obtenus dans le cadre des ententes de gestion conclues à ce jour, et compte tenu des exigences de reddition de comptes, en aurait découragé plusieurs;

- devenir une agence comporte des exigences quant à la démarche à réaliser et aux documents à produire pour répondre à la notion de transparence inhérente au modèle qui viennent souvent s'ajouter à ceux déjà exigés par le ministère ou l'organisme d'appartenance. Plusieurs intervenants considèrent alors que ce qui est requis constitue un surplus de travail dont la valeur ajoutée n'est pas évidente : « tout le monde devant s'insérer en gestion axée sur les résultats, est-ce que le modèle des agences est vraiment nécessaire? ».

Modèle en difficulté et modèle d'avenir

Le Guide sur la convention de performance et d'imputabilité, de même que l'Énoncé de politique, présentent l'agence comme complémentaire au cadre de la gestion axée sur les résultats et un prolongement permettant de pousser plus loin la gestion par résultats, particulièrement dans les secteurs d'activité en service direct à des clientèles. Ce modèle suppose néanmoins une bonne dose d'autonomie pour l'agence, autonomie qui se manifeste dans l'ampleur des marges de manœuvre consenties d'abord par le ministère ou l'organisme d'appartenance et éventuellement par une entente de gestion avec le Conseil du trésor. Cette autonomie s'exprime d'ailleurs habituellement par « l'entrepreneurship » du ou des gestionnaires de l'agence.

Le modèle s'inscrit aussi dans une démarche de mobilisation du personnel qui est largement facilitée par l'homogénéité de la mission de l'agence et par l'ampleur plus réduite de sa

taille rendant les interfaces plus directes et constantes avec le personnel.

Depuis l'entrée en vigueur de la LAP, il semble que la complémentarité a plutôt fait place à quelques contradictions. D'une part, malgré leurs résultats probants, les agences se plaignent souvent de ne pas bénéficier de la latitude d'action attendue et de devoir répondre en plus à des exigences de reddition de comptes en double, comme si leur situation d'agence n'avait rien changé. D'autre part, les ministères et organismes d'appartenance, tout comme le Conseil du trésor, rencontreraient deux difficultés :

- gérer les différences en accordant une autonomie particulière aux agences dans un contexte où plusieurs ont tendance à croire que la même approche devrait prévaloir pour tout le monde. Cela semble les interpeller sur leur capacité de trouver des façons nouvelles d'assumer leur rôle de coordination tout en devant porter une plus grande imputabilité devant les parlementaires et en même temps résister à la tentation d'opter pour des contrôles centralisés et uniformes pour se faciliter la tâche;
- considérer la CPI comme un élément purement technique offrant la possibilité de négocier une entente de gestion sans considérer l'aspect humain de la démarche de mobilisation qui y est inhérente. À la limite, l'approche qui consiste à vouloir transformer l'ensemble d'un ministère en agence devient alors invitante, d'autant qu'elle ramène l'exercice de l'autonomie au niveau du sous-ministre.

Ces difficultés peuvent expliquer en partie l'absence de signaux gouvernementaux pour inciter d'autres unités administratives à s'engager dans une démarche de transformation en agence.

À la lumière des retombées positives de l'expérience et des écueils rencontrés, il semblerait souhaitable de repositionner le modèle actuel de l'agence dans l'ensemble de la réfor-

me administrative amenée par la LAP. Deux pistes principales d'intervention pourraient être envisagées :

- la recherche de nouveaux moyens de gouverne permettant aux sous-ministres et dirigeants d'organismes d'exercer leur rôle de supervision et de contrôle dans un contexte d'autonomie et de responsabilisation des unités administratives transformées en agence. Cette recherche pourrait s'ancrer sur le partage de la responsabilité de reddition de comptes entre le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme et le gestionnaire d'une agence;
- le développement d'une approche pour la négociation des ententes de gestion centrée non pas sur les marges de manœuvre demandées, mais sur l'ensemble du projet de performance de l'agence dans le contexte de l'amélioration du service aux citoyens. Cette approche pourrait se greffer à la reddition de comptes prévue à l'Assemblée nationale pour les agences afin de sortir du giron actuel d'une reddition de comptes spécifique à l'entente de gestion et portant avant tout sur les moyens.

Rappelons que l'expérience des réformes administratives dans le monde a démontré l'importance d'un engagement ferme et soutenu des autorités gouvernementales pour faire en sorte que les objectifs recherchés soient rencontrés et que l'administration maintienne le rythme. Le dossier des agences n'échappe pas à cette règle et il semble important qu'une intervention appropriée vienne resituer le dossier dans le contexte des nouveaux enjeux qui, de toute façon, devront faire appel à la gestion par résultats pour se concrétiser. Cela dit, le modèle québécois d'agence, à l'intérieur du périmètre gouvernemental, ne pourra néanmoins prétendre à une marge de manœuvre et à des règles du jeu comparables au secteur privé, comme c'est le cas en Grande-Bretagne. Ce sont là des limites inhérentes au choix de départ des législateurs québécois. ■

NOTES

- ¹ Secrétariat à la réforme administrative, *La gestion par résultats; application du concept dans la fonction publique québécoise*, Québec, Conseil exécutif, juin 1995.
- ² Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale, *Pour de meilleurs services aux citoyens; un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*, Québec, Conseil du trésor, mai 1999.
- ³ Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale, p. 18.
- ⁴ Quelques petites différences : le ministre devient dorénavant signataire de la convention et dépose formellement à l'Assemblée nationale les documents de l'agence.
- ⁵ Modernisation de la gestion publique, *Guide sur la convention de performance* et *d'imputabilité et sur l'entente de gestion*, Québec, Secrétariat à la modernisation de la gestion publique, novembre 2000.
- ⁶ La liste des unités administratives est présentée en annexe.

LISTE DES AGENCES - UNITÉS SOUS CPI			
UNITÉS SOUS CPI	ENTENTE DE GESTION		DATE DE CPI
	OUI	NON	
Régie du cinéma		X	Janvier 2001
Vice-présidence au contrôle routier (SAAQ)		X	Février 2001
Centre de signalisation (MTQ)	X		Mars 2001
Régie des rentes (UAS depuis avril 1997)	X		Avril 2001
Centre de recouvrement en sécurité du revenu (MESS) (UAS depuis août 1996)	X		Avril 2001
Centre d'expertise hydrique (MENV)	X		Avril 2001
Bureau des infractions et amendes (MJQ)	X		Juin 2001
Sécurité du revenu (MESS)		X	Juin 2001
Centre de perception fiscale (MRQ) (UAS depuis juin 1995)	X		Octobre 2001
Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale (MAPAQ)	X		Octobre 2001
Centre d'expertise en analyse environnementale (MENV) (UAS depuis mai 1997)	X		Janvier 2002
Emploi-Québec (UAS depuis avril 1998)		X	Avril 2001
Centre de conservation du Québec (MCC) (UAS depuis septembre 1995)	X		Novembre 2002
Service aérien gouvernemental (SCT) (UAS depuis juin 1995)		X	Septembre 2002
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (UAS depuis juin 1995)	X		Mars 2003
Régie du logement	X		Avril 2003

UAS EN CHEMINEMENT	
UAS	UAS DEPUIS
Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale (MSP)	Octobre 1996
Centre de gestion de l'équipement roulant (MTQ)	Mai 1997
Géologie Québec (MRN)	Juin 1997
Forêt Québec (MRN)	Mai 1998
Tourisme Québec	Avril 1996
Aide financière aux études (MEQ)	Juin 1997

L'Observatoire de l'administration publique a été créé en 1993 par l'ENAP, un établissement membre de l'Université du Québec. L'Observatoire recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde en matière d'administration publique et de gouvernance. *Coup d'œil* est un périodique bimestriel en alternance avec *Vigie* et il est dédié à l'analyse comparative, fait d'articles courts portant fréquemment sur une thématique homogène. ■ La reproduction totale ou partielle de *Coup d'œil* est autorisée, à condition d'en indiquer la source. ■ Le choix des thèmes et les textes de *Coup d'œil* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part de l'équipe de L'Observatoire; les auteurs demeurent toutefois responsables des informations et des analyses présentées. ■ Cette publication est rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Québec. ■ Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, contactez : Danyelle Landry, secrétariat de L'Observatoire, (418) 641-3000, poste 6574, courriel : danyelle_landry@enap.ca. Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées sur le site Internet :

<http://www.enap.ca/observatoire>

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Bulletin d'information COUP D'ŒIL

DÉPÔT LÉGAL

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA

ISSN 1203-8717



L'OBSERVATOIRE DE
L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE
E N A P