



ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF

TEXTE DE BASE POUR LE GROUPE DE DISCUSSION

Par : Louis Côté, Benoît Lévesque, Guy Morneau

CONTEXTE

Le Québec est entré avec retard dans la vague de réformes administratives qui prévaut depuis une vingtaine d'années. Compte tenu du changement de gouvernement qui intervint en 1985 et du débat sur la place de l'État qui s'ensuivit, un premier projet global de réforme proposé par le Secrétariat du Conseil du trésor et intitulé « La rénovation de l'administration publique » avorta en 1987. Relativement avant-gardiste pour l'époque, ce projet touchait de multiples dimensions : service à la clientèle, accroissement de la productivité, gestion des ressources humaines, évaluation de programme et imputabilité. Beaucoup moins ambitieux dans ses objectifs – il s'agissait d'une analyse de pertinence des produits et services et de l'efficience des processus de production – et piloté par le Secrétariat à la réforme administrative et aux emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif, le « Réalignement de l'administration publique » fut de courte durée (une année : 1993). À partir de 1994, une série de mesures ponctuelles ont été adoptées, en ce qui concerne le processus d'allocation des ressources, la planification stratégique, l'allégement de certains contrôles centraux, la création d'unités autonomes de service et la réalisation d'un accord-cadre sur l'organisation du travail.

Bien sûr, plusieurs ministères et organismes avaient conduit de façon autonome des démarches qualité et développé leur approche clientèle au cours des années précédentes et tous avaient eu à gérer d'importantes coupures dans leur effectif et leurs ressources financières. Mais c'est la Loi sur l'administration publique (LAP) de mai 2000 qui est venue impulser une première réforme d'ensemble, une réforme empreinte d'un caractère essentiellement managérial et visant l'amélioration de la qualité des services aux citoyens, le développement d'une gestion axée sur les résultats et le renforcement de la transparence et de l'imputabilité. Selon une étude réalisée en 2003, soit à mi-parcours de la mise en

œuvre de la réforme, auprès des répondants ministériels à l'implantation de la modernisation, les objectifs poursuivis avaient été pour une part atteints. Des processus avaient été mis en place et les documents requis de communication, de planification, de suivi et d'évaluation avaient été produits. Plusieurs services rendus avaient connu une amélioration et, surtout, la relation de service avait été bonifiée. Il restait toutefois beaucoup à accomplir en matière d'appropriation des nouvelles façons de faire et d'enracinement de la réforme dans les cultures organisationnelles. Par ailleurs, le projet de modernisation ne semblait pouvoir s'appliquer véritablement que dans les ministères et organismes présentant un caractère

opérationnel et desservant une clientèle précise. Si plusieurs objectifs semblaient en voie de réalisation dans les ministères et organismes où ils pouvaient être adoptés, il en est un qui, de l'avis des répondants, n'avait pas connu une telle avancée : celui concernant l'assouplissement et l'allégement réglementaires. Le problème apparaissait d'autant plus important que les assouplissements que devaient permettre les ententes de gestion conclues avec des unités opérationnelles converties en agences n'étaient pas non plus, de l'avis des répondants, au rendez-vous. Rapelons que les principes et certaines modalités inclus dans la LAP ont été par la suite adaptés et appliqués aux réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, réseaux qui venaient tout juste de subir une reconfiguration importante.

Élu en avril 2003, le nouveau gouvernement s'est donné comme priorité de « revoir de fond en comble les structures de l'État et les programmes gouvernementaux » et, pour ce faire, de procéder à une réingénierie de l'État. Les principales actions de modernisation qui ont été initiées ou qui le seront prochainement touchent : la prestation de services (le déploiement du gouvernement en ligne et la création d'un guichet unique, Services Québec); les partenariats publics – privés; l'allégement des structures (la réévaluation des organismes); la gestion des ressources (création d'une structure de services regroupés de soutien administratif, diminution et renouvellement de l'effectif, renouvellement du cadre normatif).

AXES DE REFLEXION

Ainsi que le donne à voir le bref rappel qui précède, les gouvernements qui se sont récemment succédé ont entrepris différentes actions afin de permettre à l'administration publique québécoise de relever certains défis auxquels elle est confrontée. Il est par ailleurs quelques défis qui semblent actuellement ne pas être suffisamment pris en compte. Nous nous arrêtons dans ce qui suit sur deux de ceux-là.

► Une fonction publique capable de soutenir un État stratège

Compte tenu du nouvel environnement dans lequel elle est plongée ainsi que de la complexité et de la connexité des défis auxquels elle est confrontée, la société québécoise a plus que jamais besoin d'un État capable d'agir à un niveau plus stratégique. Cela présuppose une fonction publique dotée de capacités d'analyse prospective et de mise en cohérence et d'intégration des politiques et des programmes. Est-ce réaliste que de viser à développer de telles capacités? Quelles en seraient les conditions aux plans structurel et de la gestion des compétences? Faut-il dégager le plus possible l'État ou tout au moins les ministères de l'opérationnel? Doit-on consolider ou recréer des équipes de recherche et de planification ministérielles et revoir les mécanismes de ges-

tion horizontale et de coordination gouvernementale? Quel arrimage est-il souhaitable d'établir avec les réseaux de recherche? Comment s'assurer des compétences nécessaires et promouvoir une culture d'innovation et de formation?

► Une administration moins centralisée et mieux intégrée

L'administration publique québécoise connaît un fonctionnement qui est à la fois très centralisé et très compartimenté. Comment résoudre ce double problème? Doit-on accorder une plus grande autonomie de gestion aux établissements des réseaux? Faut-il viser l'intégration des services de première ligne et, si oui, comment? Devrait-on viser un décloisonnement des administrations et des réseaux et leur ouverture à des collaborations ou serait-il nécessaire de

revoir les structures? Serait-il souhaitable que les opérations qui demeurent dans la fonction publique soient confiées à des organismes ou à des agences afin d'en dégager les ministères et de pouvoir accorder aux opérationnels le maxi-

mum de marges de manœuvre? De telles orientations permettraient-elles d'assurer une meilleure participation citoyenne à la gestion des services publics?

QUESTIONS

- 1- Que pensez-vous des principaux constats et souhaits exprimés par les interviewés en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement administratif et présentés dans le rapport de recherche titré *L'évolution du modèle québécois de gouvernance : Le point de vue des acteurs*? Partagez-vous l'analyse du contexte présentée dans ce texte de base?
 - 2- Est-il nécessaire et est-il possible de doter la fonction publique de capacités d'analyse prospective et de mise en cohérence et d'intégration des politiques et des programmes? Quelles en seraient les conditions sur les plans structurel et de la gestion des compétences?
 - 3- Comment assurer un fonctionnement moins centralisé et mieux intégré à l'administration publique prise dans son ensemble et à la fonction publique en particulier?