

HORS SÉRIE

L'OBSERVATOIRE
DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

TÉLEscope

Revue d'analyse comparée en administration publique

Septembre 2006

LE QUÉBEC DANS LE MONDE (2005 - 2006)

Série réalisée en collaboration
avec le journal **LE SOLEIL**

TÉLESCOPE

Télescope est une publication universitaire indépendante éditée en français. Elle propose à ses lecteurs un éclairage sur les problématiques, dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier, qu'affrontent aujourd'hui les États et les organisations publiques dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les avancées en matière de gouvernance publique. Elle permet à l'École nationale d'administration publique du Québec de promouvoir un message singulier sur la gouvernance à la rencontre des univers francophone et anglo-saxon. Elle offre également à tous ceux, praticiens, universitaires, chercheurs, dans le champ de l'administration publique, un espace pour échanger, se situer sur le plan international et recueillir les savoirs et les repères utiles à leur action.

Télescope est la revue de L'Observatoire de l'administration publique créé en 1993 par l'École nationale d'administration publique du Québec, un établissement membre du réseau de l'Université du Québec. L'Observatoire de l'administration publique est un pôle de veille et de recherche. Il collecte et analyse l'information disponible dans le monde en matière de gouvernance publique. Le lancement de *Télescope* répondait au besoin de disposer d'un outil de communication sur les avancées du management public. *Télescope* a connu une expansion régulière qui s'est accélérée ces deux dernières années en même temps que s'intensifiaient les activités de recherche de L'Observatoire.

COMITÉ DE RÉDACTION

Michel Audet (Université Laval); Serge Belley (ENAP); Pierre Bernier (ENAP); Jean-Luc Bodiguel (Université de Nantes); Jacques Bourgault (ENAP); Mohamed Charih (ENAP); David Clark (*Southampton Institute*); Paul-André Comeau (ENAP); Dominique Darbon (Institut d'études politiques de Bordeaux); Bernard Enjolras (Université d'Oslo); James Iain Gow (Université de Montréal); Joseph Facal (HEC Montréal); David Giauque (Haute École Valaisanne); Réal Jacob (HEC Montréal); Benoît Lévesque (Université du Québec à Montréal); Daniel Lozeau (ENAP); Bachir Mazouz (ENAP); Luc Rouban (Sciences-po – Paris); Lucie Rouillard (ENAP); Jean Turgeon (ENAP).

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Denis Bédard (gouvernement du Québec); Sandford Borins (Université de Toronto); Geert Bouckaert (Université catholique de Louvain); Jacques Chevallier (CNRS); Patrick Gibert (Université de Paris X); Taïeb Hafsi (HEC Montréal); François Lacasse (Université du Québec en Outaouais); Ann Langley (HEC Montréal); Daniel Latouche (INRS-Urbanisation); Vincent Lemieux (Université Laval); Claude Lessard (Université de Montréal); Marie-Christine Meininger (ENA France); Jacques Plamondon (Université du Québec); Marc-Urbain Proulx (Université du Québec à Chicoutimi); Louise Quesnel (Université Laval); Jeanne Shaheen (John F. Kennedy School of Government, Harvard University); Jean-Claude Thoenig (CNRS); Sabine Urban (Université Robert Schuman de Strasbourg).



Directeur de la publication et Rédacteur en chef **Louis Côté**; Conseiller à la rédaction **Marc Cambon**; Révision linguistique **Patricia Caron**; Graphisme **Anise Lamontagne**; Impression **AGMV Marquis**.

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, communiquez avec **Danielle Landry**, secrétariat de L'Observatoire, (418) 641-3000 poste 6574, courriel : danyelle.landry@enap.ca. Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées à l'adresse suivante : <http://www.enap.ca/observatoire>

TÉLESCOPE • ENAP du Québec, 555, boulevard Charest-Est, Québec (Québec), CANADA G1K 9E5

UNE PLACE POUR L'ANALYSE SCIENTIFIQUE

Pour la troisième année consécutive, du mois d'octobre 2005 au mois de mai 2006, L'Observatoire de l'administration publique a fait paraître dans le quotidien de Québec *Le Soleil* une série d'analyses sur des politiques publiques québécoises touchant à différents sujets de société : le protocole de Kyoto, le déséquilibre fiscal, le financement du sport, l'immigration, le salaire minimum, l'encadrement du lobbyisme..., ainsi que sur deux aspects stratégiques du fonctionnement des institutions démocratiques : les contrôles exercés par le Parlement et l'emploi dans le secteur public.

Conservant une bonne habitude prise les années antérieures, nous avons décidé de rassembler l'ensemble de ces textes dans un numéro hors série de *Télescope*. Comme pour la précédente, nous avons intitulé la présente série « Le Québec dans le monde » car, encore une fois et fidèle en cela à la vocation de L'Observatoire, l'action publique québécoise y est systématiquement mise en perspective avec celles d'autres États de pays économiquement avancés, en Europe et en Amérique.

Ces rapprochements, fruits de l'information scientifique recueillie par les chercheurs de L'Observatoire, révèlent certes les similitudes et les différences avec les expériences étrangères, mais au-delà de ce simple constat, ils éclairent les fondements économique, sociologique, juridique ou historique des décisions prises par les gouvernements québécois réussis.

Les trois derniers articles de cette série, cela ne vous aura pas échappé, sont plus courts. Ils répondent en effet aux normes du nouveau format adopté ce printemps par *Le Soleil*. Ces contraintes techniques nous ont amenés, en accord avec les responsables du quotidien, à ne pas reconduire notre entente pour la saison 2006-2007.

Au moment où sont mises à l'étude de nouvelles formes de coopération entre notre institut de recherche et les représentants de la presse québécoise, je tiens à remercier les dirigeants du journal *Le Soleil* pour ce partenariat exemplaire de trois ans.

Louis Côté

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique



la première source d'information
sur l'État québécois,
son organisation,
son fonctionnement,
son action



RASSEMBLE
.....

les données les plus récentes
et l'information disponible
depuis les 25 dernières années
sur la gouvernance publique
au Québec



DONNE ACCÈS
.....

gratuitement à une information
exhaustive sur l'État québécois
(organisation politico-administrative,
effectif du secteur public et finances
publiques), les politiques publiques
et la gestion publique



**PRÉSENTE ET
ANALYSE**
.....

les données quantitatives et
qualitatives recueillies auprès
des institutions gouvernementales
et des universités

COMPARE
.....

l'organisation, le fonctionnement
et l'action de l'État québécois
avec ceux d'autres entités étatiques,
souveraines ou non

RÉACTUALISE
.....

l'information en continu
par la mise en place d'un service
de veille spécifique



FACILITE
.....

la réflexion à conduire
sur l'action publique

Un site pour les spécialistes de l'administration
publique (praticiens, chercheurs, étudiants)
et tous les citoyens

Favoriser la réflexion légitime des citoyens

Par **Pierre Bernier**, Professeur associé à l'École nationale d'administration publique du Québec
Coordonnateur de la série « Le Québec dans le monde »

Lors de la troisième saison de la collaboration entre L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP et le quotidien d'information générale Le Soleil, les sujets que nous avons sélectionnés ont rejoint l'intérêt de nombreux citoyens et citoyennes québécois de divers horizons, ainsi que de lecteurs étrangers qui accordent leur attention au Québec et à ses avancées.

Les commentaires, les suggestions et les questions qui nous ont été adressés, témoignent en effet d'une forte demande, dans différents milieux, pour des analyses comparatives qui permettent d'approfondir la réflexion sur l'évolution des attentes légitimes des citoyens (contribuables, prestataires et électeurs) et les transformations du Service public qui lui font écho.

Notre décision, pour cette série, d'élargir nos recherches au-delà des États de la Fédération canadienne fut particulièrement bien accueillie par les lecteurs, appréciant de pouvoir mettre en perspective la situation québécoise avec celles d'autres sociétés

développées: la Grande-Bretagne et la France bien sûr, qui ont, à travers l'histoire, le plus fortement influencé la réflexion institutionnelle et législative au Québec, mais aussi les États américains limitrophes du Québec et d'autres États démocratiques, souverains, fédérés ou associés par traités, qui affrontent aujourd'hui des défis comparables à ceux que doit relever le Québec.

Avec la publication de ces analyses traditionnellement réservées aux décideurs gouvernementaux et aux universitaires, nous souhaitons, à L'Observatoire de l'administration publique, confier à un public plus vaste des clefs pour connaître et comprendre les tenants et les aboutissants des politiques, des programmes et des services mis en œuvre par l'Administration publique québécoise.

La lecture ou la relecture des textes de la série 2005-2006 révèle l'acuité et surtout, ce qui ne devrait pas être une surprise, l'actualité des thèmes retenus.

Appel à communications

LE SERVICE PUBLIC À L'ÉPREUVE DE LA MONDIALISATION

Dans les États occidentaux, l'idée de « service public » est évolutive. Elle repose sur des valeurs, des croyances et des convictions majoritairement présentes au sein de toute société démocratique, à l'effet que certaines activités doivent échapper, en fonction de leur nature, des objectifs visés et des intérêts en jeu, à l'application de la logique marchande de recherche du profit. Il y a « service public » si les pouvoirs publics estiment, à un moment donné et dans leur champ de responsabilité, qu'un bien ou un service (existant ou nouveau) jugé essentiel ou nécessaire pour tous ne peut être abandonné, de manière satisfaisante, à l'initiative privée et à elle seule.

La production de ces biens et la prestation de ces services d'intérêt général se font alors sous l'égide de l'Administration publique. Celle-ci doit opérer de façon transparente selon des principes légitimes dont le premier garantit à tous les citoyens qui y ont droit un accès à ces biens et services. Ainsi l'Administration publique concourt-elle à l'équilibre et à la cohésion économique, sociale et culturelle de la société. Cette mise en œuvre s'accompagne toujours de processus de régulation et de

contrôle, voire d'une évaluation périodique des moyens et de l'atteinte des objectifs, qui remontent *in fine* jusqu'aux autorités politiques, redevables devant les citoyens qui les ont élus.

Si le « service public » est le produit d'un mode d'organisation sociétale, du lien et du contrat social, ses implications et les modes d'action que celles-ci commandent peuvent être utilement visitées en prenant en compte différents points de vue: historique, juridique, économique, culturel, managérial, etc. Mené dans une perspective comparative internationale, un tel examen peut s'avérer d'autant plus riche d'enseignements que les phénomènes observés aujourd'hui à travers les pays, peuvent permettre d'esquisser les contours d'un avenir possible (réussite, écueil, échec) de pratiques déterminées par des facteurs comparables.

La revue *Télescope* consacrera son numéro thématique du printemps 2007 à l'évolution du service public dans le contexte de la mondialisation. Nous invitons chercheurs et spécialistes à soumettre leur proposition d'article sous la

forme d'un court résumé avant le 15 août 2006. Les auteurs dont les propositions auront été retenues devront ensuite remettre le texte complet de l'article avant le 1^{er} février 2007.

Publiée quatre fois par an, *Télescope* est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressantes les administrations publiques. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les plus récentes avancées en matière de gouvernance publique. Pour le format des articles, les auteurs sont invités à consulter l'adresse:

<http://www.observatoire.enap.ca>
à la rubrique publications.

Pour tous renseignements relatifs à ce numéro sur le service public ou pour soumettre des articles, les auteurs doivent prendre contact avec:

Marc Cambon

L'Observatoire de l'administration publique
École nationale d'administration publique du Québec
555, boulevard Charest-Est
Québec (Québec) Canada G1K 9E5

Téléphone: (418) 641-3000 p. 6433

Télécopieur: (418) 641-3057

Courriel: marc.cambon@enap.ca

Sommaire

TÉLESCOPE • HORS SÉRIE Septembre 2006

- 1 L'attachement singulier des québécois aux « services publics »
- 4 L'emploi public, enjeu des démocraties modernes
- 7 Les enjeux d'une élection municipale
- 10 Les réponses inégales au Protocole de Kyoto
- 13 Le défi de Montréal : relancer et surpasser Kyoto
- 16 La protection des personnes inaptes à s'administrer
- 20 Le déséquilibre fiscal quatre ans après le rapport Séguin
- 22 L'État et le sport, entre mission et idéologie
- 25 Travaux parlementaires : moins de votes, plus de contrôles
- 28 Le nouveau visage du contrôle parlementaire
- 32 Quand l'État donne l'heure... juste !
- 35 Immigration : équilibre entre contrôle et insertion
- 38 Le salaire minimum, contesté mais consacré
- 40 L'augmentation continue du nombre de policiers
- 42 Vers un encadrement plus sévère du lobbyisme

Cette série d'analyses a été réalisée par Pierre Bernier, professeur associé à l'École nationale d'administration publique du Québec, d'après les travaux d'équipes d'assistants de recherche de L'Observatoire de l'administration publique qu'il a impulsés et coordonnés. Gilbert Charland est l'auteur de l'article sur le déséquilibre fiscal.

Patricia Caron a assuré la révision linguistique des textes et Danyelle Landry leur mise en ligne sur le site de L'Observatoire.

L'attachement singulier des Québécois aux « services publics »

*Paru lundi 3 octobre 2005, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A15

Les « services publics » n'ont d'autre but, dans le respect de l'intérêt général, que de satisfaire les besoins, anciens ou nouveaux, de la population. Il n'est donc pas étonnant qu'ils soient de plus en plus au cœur du débat politique dans les démocraties. Au Québec, ils continuent de bénéficier d'un préjugé favorable de la part de la communauté dans son ensemble, citoyens, groupes et entreprises. Ainsi n'observe-t-on pas au Québec l'hostilité aux « services publics » ressentie parfois dans les pays limitrophes, partenaires ou concurrents. De ce point de vue, la société québécoise apparaît plus proche des sociétés continentales européennes que de ses voisines. Peut-on se référer aux visions britannique et française qui ont le plus influencé les réflexions institutionnelles et législatives québécoises pour expliquer ce singulier attachement des Québécois à leurs services publics ?

■ LE POIDS DES MOTS

En Grande-Bretagne, le terme *public services* désigne les services associés à l'exercice des fonctions de l'État, produits par l'administration publique et financés par l'impôt. On y trouve par exemple l'éducation, le logement social, la police, la défense, les relations extérieures, la protection de l'environnement et... le recouvrement fiscal. En revanche, les services délivrés à travers un réseau d'infrastructures (chemin de fer, électricité, eau, télécommunications, etc.) sont désignés généralement par le terme *public utilities*. Bien que massivement privatisés depuis 1980 au Royaume-Uni, ils restent d'« intérêt public » car

leur mission est d'offrir au public des services de qualité, moyennant une tarification directe adaptée. Aujourd'hui, la majorité des Britanniques ne se pose plus la question de la propriété, privée ou publique, de ces secteurs d'activité¹.

Les citoyens attachent désormais beaucoup plus d'importance aux modalités (normes d'accessibilité, qualité des prestations, tarifs) de ces services ainsi qu'aux pouvoirs des instances chargées de leur régulation. Ces régulateurs (Office of Water Service, Strategic Rail Authority) sont devenus de véritables acteurs publics. Ils attirent l'attention du grand public sur les tarifs et la gestion des entreprises concernées puis décident des conditions de la prestation de services sur la base d'analyses économiques et après la tenue de consultations publiques. Malgré l'absence de tout sensationnalisme, ces débats ont éveillé l'intérêt des médias.

Il existe enfin au Royaume-Uni un sens à caractère institutionnel et éthique de l'expression *public service*. Il sert à distinguer les organisations et le personnel du secteur public. Il indique une façon de faire, sinon une façon d'être, à laquelle sont tenus tous les détenteurs d'une charge publique, notamment les fonctionnaires de l'État. Les standards élevés du *public service ethics* font l'objet d'un large consensus.

■ UN SERVICE PUBLIC DÉMIURGE

En France, toutes les composantes de la société (citoyens, entreprises, partis politiques, médias, autorités publiques, fonctionnaires, etc.) emploient l'expression « service public » depuis plus d'un siècle pour désigner les diverses facettes des activités d'intérêt général qui sont, d'une manière ou d'une autre, prises en charge par l'État. La justice, la police,

l'éducation, la prévention sanitaire sont donc des services publics, mais également le transport ferroviaire, la fourniture d'électricité, le transport aérien et les télécommunications.

Après le second conflit mondial, les Français ont choisi une voie intermédiaire entre l'économie administrée et le libéralisme. Ce choix reconnaissait les valeurs collectives, l'importance de l'État et l'attachement au concept de « service public ». Celui-ci cimenterait aujourd'hui une coalition des forces sociales jusqu'à transcender les partis politiques, de droite ou de gauche, qui, notamment dans les débats européens, adoptent la même rectitude. Pour autant, cette notion de « service public » embrasse large. Elle amalgame en effet les missions et les finalités des services, mais aussi les structures des organisations, les droits exclusifs, les monopoles, les statuts particuliers du personnel, etc. Cette globalité est parfois source de tensions politiques ou sociales.

Au-delà des trois fondements de l'existence même des services publics français, à savoir l'accès égalitaire et juste aux biens et aux services pour chaque citoyen (lien social), la cohésion de la collectivité (bien commun) et les moyens financiers et organisationnels, il faut mettre en lumière un sous-ensemble que les gestionnaires publics français ont coutume d'appeler « services publics à caractère industriel et commercial ».

Ce sont les *utilities* anglo-saxonnes, c'est-à-dire les activités des réseaux de transport, de communication, d'énergie, etc. Or, ces grands services publics nationaux, traditionnellement confiés, en France, à des entreprises publiques monopolistiques, sont aujourd'hui directement visés par les traités de l'Union Européenne, soucieuse, concurrence oblige, de plus de transparence dans la gestion de ces entreprises.

Il existe en effet une sorte de compagnonnage entre les dirigeants de ces entreprises et ceux des ministères. Ils sont interchangeables, car issus des mêmes écoles et adeptes du même style opaque de management bureaucratique. Devant le citoyen usager ou l'entreprise privée (particulièrement les PME) orphelins de tous lieux publics pour s'exprimer, se dresse ainsi un véritable mur du secret administratif. Qui plus est, dans le cas de délégation de ces services publics à des entreprises privées sous contrat, pratiques très répandues à l'échelle locale (eau, assainissement,

transport urbain), les citoyens se plaignent d'une confiscation de l'information et de la décision par, cette fois, les dirigeants des entreprises privées partenaires des pouvoirs publics. Ces derniers profitant, semble-t-il, de l'énorme déséquilibre d'expertise entre les grands groupes privés et la majorité des élus locaux des 37 000 communes (municipalités) françaises.

■ DES USAGERS DÉCIDEURS ET ÉVALUATEURS

Qu'importe la dénomination, « services d'intérêt général », « services publics » ou, plus récemment, « services universels », Britanniques et Français sont sommés de réfléchir à leur régulation, en particulier sous la pression de la construction européenne². Grand absent jusqu'aux années 80 ou 90 (selon le pays) et l'apparition de certaines obligations qualitatives du service public, le citoyen s'invite à nouveau dans les processus des décisions publiques. Sa présence, timide, dans les conseils de « consommateurs de services » créés à la suite des privatisations des *utilities* en Grande-Bretagne et, malgré de nombreuses contraintes, auprès des autorités régulatrices des télécommunications en France, marque cependant son retour.

S'agissant de l'évaluation des services aux citoyens, les conceptions britanniques et françaises se différencient nettement. Le gouvernement du Royaume-Uni complète ses mécanismes d'évaluation (tenue du *Panel national de la population* (2002), audit de la coordination des services ministériels transformés en « agences exécutives », etc.) en les orientant sur la qualité des services rendus et la satisfaction de l'usager. Il est vrai que les citoyens britanniques peuvent s'appuyer sur la Charte du citoyen de 1992. À défaut d'un tel texte, le gouvernement français préfère une évaluation des politiques publiques centrée sur la pertinence des objectifs retenus et l'ampleur des ressources engagées.

Au chapitre des différences entre les deux conceptions qui ont inspiré les services publics québécois, on évoquera pour terminer le rôle des syndicats du secteur public. Traditionnellement, en France, les syndicats se posent en représentants des citoyens devant les décisions gouvernementales. Aspect très positif, cela les oblige à se sensibiliser aux besoins des usagers. Mais le paradoxe, du point de vue

anglo-saxon, c'est que les syndicats ont, somme toute, le même intérêt que l'entité administrative qui emploie leurs membres. En Grande-Bretagne, une telle attitude des syndicats (défense et promotion des besoins des usagers) était rare dans le passé. Cette posture, plus fréquente aujourd'hui, suscite un débat de légitimité entre les groupes de citoyens, souvent très structurés, et les syndicats. Cette polémique reprend périodiquement de la vigueur car dans la tradition britannique, les syndicats doivent d'abord défendre les intérêts de leurs mandants, les personnels syndiqués, avant ceux des citoyens.

■ LE QUÉBEC PUISE AUX DEUX SOURCES

Fort logiquement, le « service public » québécois est nourri des pratiques que nous venons de décrire. On examine ainsi publiquement (en commissions parlementaires ou par d'autres mécanismes officiels de consultation ou de concertation) la finalité des

politiques et des programmes publics, la qualité des services publics et leur quantité rendue accessible, l'efficacité et l'efficience de leur mode de production et de prestation, mais également les contrôles qui s'exercent sur ces produits. On relève toutefois que la couverture médiatique reste inégale. Les importants travaux de la Commission sur l'administration publique se déroulent par exemple dans l'indifférence générale.

Centrée sur la qualité des services aux citoyens, la Loi sur l'administration publique est en quelque sorte la charte qui encadre ces processus. Lors de son adoption en 2000, l'Assemblée nationale a prévu que l'évaluation, après cinq ans, de la mise en œuvre de cette première loi globale sur l'administration publique québécoise ne devrait pas exclusivement relever du pouvoir exécutif. Au cours de l'automne 2005, les parlementaires dresseront donc un bilan exhaustif de sa mise en application.

POIDS FINANCIER DES SERVICES PUBLICS*

	GRANDE-BRETAGNE	FRANCE	QUÉBEC	AUTRES PAYS EUROPÉENS (OCDE)	MOYENNE TOUS PAYS DE L'OCDE
RATIO DES DÉPENSES DES PROGRAMMES DE SERVICES PUBLICS/PIB	35,55 %	44,98 %	36,27 %	37,90 %	35,77 %
RATIO DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES/PIB	38,65 %	49,38 %	44,83 %	43,76 %	41,32 %
RECETTES FISCALES/PIB	35,80 %	44,30 %	37,90 %	38,82 %	36,30 %

* 2002-2003 : dernière année pour laquelle des données comparatives consolidées sont disponibles
Sources : Ocde, Perspectives Économiques n° 75 et ministère des Finances du Québec

¹ Dans ce contexte, certains analystes ont décrit le recours par un gouvernement travailliste aux « contrats de partenariat public-privé » (PPP) comme une néo-étatatisation. Dans certains secteurs (entretien des infrastructures ferroviaires, distribution du gaz), les entreprises n'étant pas jugées à la hauteur des exigences d'un service d'intérêt public, cette forme contractuelle de cogestion conforterait la responsabilité de l'État dans le respect de la réglementation.

² Les concepts mis de l'avant par la Commission européenne : « service d'intérêt général », « service d'intérêt économique général » et « service universel », ce dernier visant à garantir un service minimum de la part des services publics marchands soumis à la concurrence, ont été repris dans le projet de Constitution pour tenter de prendre en compte la complexité des réalités nationales. Les Français (et les Hollandais) ont, comme on le sait, rejeté par référendum le texte qui leur était soumis.

L'emploi public, enjeu des démocraties modernes

*Paru lundi 17 octobre 2005, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

La question de l'emploi public est aujourd'hui au cœur du débat sur les services publics. Même si certains rêvent en effet de services publics sans fonctionnaires, force est d'admettre que les citoyens ne recevront pas les prestations auxquelles ils ont droit en l'absence de personnel pour produire et dispenser les biens et services d'intérêt public.

Dans les États démocratiques, une fonction publique composée de personnes travaillant principalement dans les ministères et dans les organismes gouvernementaux est au centre du dispositif de l'administration publique. Ces personnes sont les véritables titulaires du statut de fonctionnaire et ils représentent généralement une minorité des emplois publics. Ainsi, au Québec, environ 60 000 employés seulement sont soumis à la Loi sur la fonction publique. De ce nombre, 70 % œuvrent dans les ministères et 30 % dans les organismes gouvernementaux ou dans des services relevant des autorités judiciaires et de l'Assemblée nationale. Tous les autres travailleurs du secteur public québécois (environ 400 000 personnes) n'ont donc pas le statut de fonctionnaire contrairement à l'opinion répandue.

■ DES PRINCIPES UNIVERSELS

En termes d'emploi, cette fonction publique centrale obéit à un statut spécifique, exorbitant du droit du travail qui prévaut généralement dans les réseaux de la santé et de l'éducation, dans les entreprises publiques ou dans la société en général. Cette exception se comprend aisément si on considère que les personnes chargées de l'application des lois

et de la préservation du bien commun doivent faire preuve d'une éthique professionnelle qui s'attache plus aux valeurs de solidarité de la gouvernance qu'à la performance économique immédiate. Ainsi évite-t-on, par exemple, qu'un fonctionnaire cède à la prévarication ou à la préférence politique.

Au demeurant, ce modèle classique d'administration centralisée a maintes fois démontré sa pertinence. Notamment dans la conduite des affaires publiques en cas d'interruption du fonctionnement des institutions ou encore pour assurer l'équilibre dans les pays où, par tradition, l'État est omniprésent.

Au cours des 10 dernières années, de nombreux emplois publics ont cependant perdu cette spécificité pour se rapprocher du droit commun. Faut-il dès lors en conclure que cette idée de fonction publique comme dispositif quasi constitutionnel destiné à entretenir la confiance envers la gouvernance démocratique a vécu? À cette question, les dernières études internationales apportent une réponse claire: on ne modernisera la gestion publique en s'inspirant des méthodes du secteur privé qu'en veillant au strict respect de valeurs telles que l'équité, la justice, la transparence, la cohésion sociale. Devant cette exigence, les modes de gestion à la disposition des fonctionnaires ont moins d'importance que leur sens de l'État et du service aux citoyens.

■ LES DEUX TYPES D'EMPLOI PUBLIC

Il existe deux modèles principaux d'emploi public dans les pays développés: l'un fondé sur la notion de carrière, l'autre sur la notion de poste. Le choix par un État d'un système ou de l'autre influe profondément sur la culture de son service public.

Dans les systèmes de carrière, les travailleurs sont censés travailler toute leur vie professionnelle dans le service public. Leur recrutement initial se fait sur la base de leurs diplômes ou d'un examen d'entrée. L'attribution des postes et des dossiers est ensuite laissée à la discrétion de l'organisation et peut se traduire par des transferts de personnel entre ministères. L'évolution au sein de l'organisation suit une échelle de grades liés à l'individu et non à un poste précis. Les fonctions publiques dites « de carrière » offrent ainsi peu de possibilités d'accès externe en milieu de vie professionnelle et privilégient la promotion interne. Au contraire, dans les fonctions publiques « de poste », réputées plus ouvertes, on sélectionne les candidats, externes ou internes, dont le profil semble correspondre le mieux à chaque poste.

Le Québec, l'Espagne, la France et le Japon ont choisi des fonctions publiques de carrière. À l'inverse, le modèle de fonction publique « de poste » a été adopté par le Canada fédéral, l'Islande, la Nouvelle-Zélande, la Suède, le Royaume-Uni, la Suisse et, partiellement, par les États-Unis, autant de pays qui ont réformé en profondeur leur secteur public durant les 20 dernières années. Les pays en transition de l'Europe de l'Est ont opté pour des systèmes différents, la Pologne et la République tchèque pour la « carrière », la Hongrie et la Slovaquie pour le « poste ».

De fait, à l'heure actuelle, aucun appareil administratif public ne correspond idéalement à l'un ou l'autre des modèles. Chacun adopte certaines procédures de l'autre pour réduire les risques auxquels il est exposé de par sa nature.

■ FAUT-IL RÉDUIRE LES EFFECTIFS DU SECTEUR PUBLIC ?

Mus par le souci de maîtriser les dépenses publiques, de nombreux gouvernements inclinent à réduire le niveau de l'emploi public. En 1990, six entreprises publiques finlandaises ont été privatisées, ce qui s'est traduit par une baisse de 10 % de l'emploi public. À cette approche radicale de limitation du champ des pouvoirs publics, d'autres pays, dont l'Allemagne et la France, ont préféré réduire les effectifs par attrition, méthode préconisée périodiquement par les gouvernements québécois.

Même lorsqu'elles s'accompagnent de réforme de la gestion publique, ces compressions d'effectifs sont avant tout motivées par des considérations économiques. Pour beaucoup d'observateurs, ce sont les urgences politiques qui dictent ces décisions, ce qui expliquerait les pertes d'efficacité voire la disparition de certaines compétences. Bien que favorable à des mesures visant à contenir l'emploi public total, les organisations internationales préconisent une meilleure préparation des politiques de réduction d'effectifs.

■ QUELLE INFLUENCE POUR LES SYNDICATS DU SECTEUR PUBLIC ?

Dans le secteur public, les syndicats exercent traditionnellement une forte influence sur les conditions de travail et la rémunération des employés publics, mais rarement sur leur recrutement et leur nombre. Des politiques d'emploi draconiennes ont restreint le rôle des syndicats du secteur public en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Rien ne permet cependant d'affirmer que cette évolution sera générale. Durablement entamée au Royaume-Uni, la fonction syndicale fait en revanche l'objet de nouveaux consensus en Irlande et en Scandinavie. La question qui est posée est celle de la structure des relations du travail et de la taille de l'État en tant qu'employeur direct. Dans le climat d'incertitude budgétaire qui prévaut, il est probable que les conflits vont se multiplier entre gouvernements et syndicats.

■ VERS UNE PÉNURIE DE MAIN-D'ŒUVRE

Dans les pays développés, l'emploi public est menacé : d'une part à cause du départ à la retraite de plusieurs générations de fonctionnaires qui oblige les pouvoirs publics à retenir les employés les plus âgés et à réformer les régimes de retraite des fonctionnaires ; d'autre part en raison de la compétitivité supérieure du secteur privé sur le marché du travail, l'État employeur souffrant d'une image dégradée.

Dans cette perspective, les deux modèles de fonction publique – de carrière et de poste – sont mis à l'épreuve. Les systèmes de carrière préparent mal en effet les travailleurs du secteur public aux exigences de spécialisation professionnelle de la société

actuelle et les systèmes de poste négligent d'inculquer à ces mêmes travailleurs la notion d'intérêt général. Or, les mesures de sauvegarde de l'emploi public prises jusqu'à présent ont trop mis l'accent sur la satisfaction de besoins spécifiques immédiats sans mesurer leurs effets sur la qualité de la gouvernance.

Récemment, un revirement de tendance s'est fait jour. Sans méconnaître les conséquences de la fragmentation de l'action publique et de l'individualisation des responsabilités et de la performance au sein de la fonction publique, on encourage à nouveau l'ensemble des titulaires d'emplois publics à adhérer à une culture commune fondée sur l'intérêt général de la collectivité.

PART DE L'EMPLOI PUBLIC DANS L'EMPLOI TOTAL (EN %)

	1994	2004
QUÉBEC	25,5	19,2
TERRE-NEUVE ET LABRADOR	30,5	26,1
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	28,2	25,7
NOUVELLE-ÉCOSSE	30,9	23,7
NOUVEAU-BRUNSWICK	27,5	22,5
ONTARIO	21,0	16,7
MANITOBA	27,9	26,1
SASKATCHEWAN	25,4	26,9
ALBERTA	20,7	15,1
COLOMBIE-BRITANNIQUE	19,5	17,7

Source : Statistique Canada, Estat, Tableau 183-0002 (Emploi Du Secteur Public En Équivalent Personnes Et En Moyenne Annuelle Calculée) et tableau 282-0002, Enquête Sur La Population Active, Estimations Du Nombre D'emplois En Équivalent Personnes.

Les enjeux d'une élection municipale

*Paru lundi 31 octobre 2005, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A19

Dans la plupart des pays développés, les élections municipales font recette. La mobilisation de la population lors des scrutins municipaux tient au fait que les électeurs sont convaincus que les décisions prises par les édiles locaux (maires et conseillers municipaux) influent directement sur leur vie quotidienne. Les champs de compétence dévolus aux municipalités accentuent ce sentiment de proximité. On y trouve en effet l'urbanisme et l'habitat, le réseau routier local, le transport en commun, les services policiers et incendies, l'eau potable, le traitement des matières résiduelles et l'assainissement des eaux.

Mais au-delà de ces compétences « de base », plusieurs États (unitaires ou fédératifs) ont confié d'autres responsabilités au palier local sous la forme d'une dévolution (prévue à la Constitution), d'une décentralisation assortie d'un pouvoir d'initiative plus ou moins grand ou encore par délégation ponctuelle de la gestion de services sous contrôle étroit de l'État délégataire. Nous évoquons ici certains domaines à titre d'exemples.

Le développement économique : dans tous les pays, la mise en valeur des attraits touristiques est une priorité des autorités locales. Aux États-Unis, les municipalités financent depuis longtemps les entreprises par des aides directes et indirectes (garantie d'emprunt). Nombreuses sont en outre les municipalités qui, mondialisées, agissent au plan international afin d'attirer les investissements sur leur territoire.

La culture : les municipalités jouent partout un rôle important à travers les bibliothèques de prêts, les musées et la conservation du patrimoine bâti. Elles peuvent aussi être chargées de l'organisation et du financement de l'enseignement artistique initial (musique, danse, art dramatique) et même se voir transférer la propriété de monuments classés et des objets qu'ils renferment.

L'éducation : en France, et dans plusieurs pays d'Europe continentale, les municipalités sont propriétaires des locaux des écoles publiques (réseaux primaire et secondaire). Elles en assurent la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement.

Des infrastructures publiques : autres que celles associées aux compétences de base, comme les ports et les aéroports par exemple.

Le logement : la plupart des municipalités participent à la définition d'une politique de l'habitat social qui réponde aux besoins en logements et favorise le renouveau urbain.

La santé : les municipalités luttent contre l'insalubrité dans l'habitat, exercent des activités de prévention contre les maladies infectieuses (vaccination) et contrôlent l'innocuité et la salubrité des aliments en vente sur leur territoire.

Les services sociaux : en complément à l'action de l'État, les élus locaux analysent les besoins sociaux de la population et interviennent dans les demandes d'aides (soutien au revenu, aide directe aux personnes, etc.).

Les loisirs et les sports : traditionnellement orientés vers les jeunes, l'organisation de programmes ou l'entretien d'infrastructures visent de plus en plus les personnes retraitées.

La conjugaison de ces interventions donne ainsi aux municipalités, sur leur territoire, une part de responsabilité dans l'organisation des services publics et la réglementation. Elles concourent directement à l'aménagement d'espaces, au fonctionnement d'équipements et de services, à la redistribution des richesses en faveur de zones géographiques, de groupes sociaux, de familles ou d'individus, au nom de l'intérêt général ou d'objectifs de solidarité. Dans les sociétés démocratiques, ces actions sont axées sur la recherche de partenariat avec l'État, les autres instances territoriales (régions, instances supralocales, municipalités environnantes) et, surtout, avec les représentants de la communauté elle-même, individus, groupes ou associations et entreprises.

Plus les tâches sont nombreuses et donc le choix des priorités difficile compte tenu des ressources mobilisables, plus le scrutin municipal retient l'attention. L'intérêt pour ces élections augmente encore quand elles se tiennent à la même période sur l'ensemble du territoire de l'État, situation qui prévaut désormais au Québec.

■ MAIRE ET CONSEILLERS, UN EXÉCUTIF COLLÉGIAL

Le pouvoir exécutif des municipalités est confié à une seule personne élue directement par la population, le maire (la majorité des Länder allemands) ou, plus fréquemment, à une assemblée locale, le conseil municipal (Danemark, France¹, Irlande, États-Unis, États de la fédération canadienne). Au Québec, les lois (organiques) municipales accordent au maire (premier dirigeant) un rôle de chef d'orchestre, fonction qu'il doit exercer en collégialité avec les autres membres du conseil municipal tel que le relevé de ses attributions le prévoit.

Par ailleurs, les municipalités de même niveau (population, statut) ont généralement une organisation identique. Cependant, plusieurs nations ont, pour diverses raisons, distingué le statut de leur capitale et, parfois, de leurs plus grandes villes (États-Unis, France, Royaume-Uni). Au Québec, certaines municipalités (notamment Québec et Montréal) sont dotées d'une charte particulière leur accordant des pouvoirs additionnels ou dérogeant aux règles générales du droit municipal.

■ LA FISCALITÉ LOCALE SOUS SURVEILLANCE

Au cours de la dernière décennie, les dépenses des pouvoirs publics locaux s'élevaient en moyenne aux environs de 12 % du PIB dans les pays de l'OCDE. De 0,8 % à Malte à 30,2 % au Danemark, 7,3 % au Québec, 10,6 % aux États-Unis et 11,2 % en moyenne dans les pays de l'Union Européenne (données de 2001-2002). On considérera toutefois ces chiffres avec précaution, les compétences du palier local variant fortement d'un État à l'autre. Ainsi, les dépenses locales des pays dans lesquels la rémunération des enseignants ou la gestion des hôpitaux incombent aux municipalités sont forcément plus importantes. À l'inverse, les collectivités locales qui, surtout au Royaume-Uni et aux États-Unis, délèguent la gestion des services publics, voire les privatisent, affichent des dépenses publiques proportionnellement moins élevées que si elles les produisaient en régie directe, les coûts pour les citoyens étant simplement différés.

Le recours à la fiscalité locale est certes lié à l'étendue des responsabilités des municipalités, mais aussi à leur degré d'autonomie fiscale, c'est-à-dire à la proportion des revenus décidée directement par les élus locaux. Il s'agit là d'un enjeu électoral majeur lorsque l'État permet cette latitude. Aux États-Unis et en Grande-Bretagne, cette autonomie est réduite. Malgré cela, en 2001, l'ensemble du secteur local américain (municipalités, counties et special districts) a perçu, par habitant, 1250 \$ US (1480 \$ CAN) en impôts locaux. En revanche, les impôts locaux

¹ En France, comme dans plusieurs pays inspirés par le modèle napoléonien, le maire possède une « double casquette » : il est à la fois agent de l'État et agent de la commune en tant qu'entité territoriale. Comme agent de l'État, il remplit, sous l'autorité du préfet, des fonctions administratives précises dont la publication des lois et règlements et l'organisation des élections. De plus, sous l'autorité du procureur de la République, il exerce des fonctions dans le domaine judiciaire : il est statutairement officier d'état civil et officier de police judiciaire.

s'élevaient à 271 £ (568 \$ CAN) par habitant en Grande-Bretagne contre, en moyenne, 1 000 euros (1 416 \$ CAN) dans les pays de l'Union Européenne. En comparaison, en 2002, les autorités locales ont perçu en moyenne 1 000 \$ CAN au Québec et ailleurs au Canada, mais 1 500 \$ CAN en Ontario.

■ L'ÉTAT FACE À LA VOLONTÉ D'AUTONOMIE

Bien que les responsabilités des paliers municipaux et leur exercice aient considérablement évolué depuis le milieu du XX^e siècle, le cadre dans lequel les pouvoirs publics locaux doivent remplir leurs obligations a peu changé. Ce sont toujours les États qui créent, prescrivent et dressent la liste détaillée des pouvoirs juridiques et fiscaux des instances municipales. De cette façon, avec le souci légitime de préserver l'intégrité de l'État, ils souhaitent conserver la capacité de réagir rapidement sur les questions structurantes de la vie en société et de prévenir les dérives.

En contrepartie, un thème récurrent hante les relations des élus locaux avec leurs collègues nationaux, les premiers revendiquant plus d'autonomie pour accroître leurs recettes et donc leur marge de manœuvre. La majorité des élus municipaux occidentaux souhaitent tout simplement mettre en adéquation leur pouvoir de décider avec les responsabilités grandissantes qui leur incombent. Pour autant, plusieurs gouvernements qui progressent à la recherche d'un nouvel équilibre se heurtent, au-delà des luttes de pouvoirs, aux limites des ressources financières (et assiettes fiscales) disponibles à des fins publiques.

Les réponses inégales au Protocole de Kyoto

*Paru lundi 14 novembre 2005, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

Adopté en 1997, le Protocole de Kyoto est entré en vigueur le 16 février 2005. Il aura donc fallu attendre huit ans après l'adoption du texte et 13 ans après la signature de la Convention internationale sur le changement climatique lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro (1992) pour que 55 pays signataires de cette Convention finissent par ratifier le fameux Protocole. L'endossement surprise de celui-ci par la Russie, fin 2004, est à l'origine de ce dénouement. Signalons que le gouvernement canadien et l'Assemblée nationale du Québec (une première en matière de traités internationaux) avaient ratifié ce Protocole dès 2002.

■ LES MÉCANISMES DU PROTOCOLE

Fixant à 5,2% la réduction moyenne des émissions de gaz à effet de serre sur la période 2008-2012, « Kyoto » prévoit trois mécanismes de portée internationale pour atteindre cet objectif somme toute modeste¹ :

- la délivrance de « permis d'émission », disposition autorisant la vente ou l'achat de droits à émettre entre pays industrialisés;
- la « mise en œuvre conjointe » (MOC) qui permet à un pays développé d'investir dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans un autre pays développé et de bénéficier en retour de crédits d'émission;

- le « mécanisme de développement propre » (MDP), proche du dispositif précédent, à la différence que les investissements sont effectués par un pays développé dans un pays en développement.

Ces mécanismes dits « de flexibilité » sont complémentaires des mesures que chaque État signataire a l'obligation de mettre en œuvre au plan national. Or, c'est à ce niveau que les pays rencontrent aujourd'hui le plus de difficultés, les outils traditionnels des États pour encadrer des restrictions au sein de leur société semblant en effet, pour plusieurs, inadéquats ou disproportionnés par rapport à la nature ou à l'ampleur de la tâche.

■ L'EUROPE EN PREMIÈRE LIGNE

Les stratégies observées dans les pays développés reposent généralement sur la combinaison de trois types d'actions: une politique nationale volontariste de maîtrise de la consommation d'énergie, une convergence « régionale » autour de certaines mesures et l'incitation à une transformation socioculturelle des modes de vie.

Dès 1998, l'Union Européenne a annoncé vouloir mettre en œuvre Kyoto, quoi qu'il arrive. Avec le refus des États-Unis et de l'Australie (qui produisent près de 35% du total des gaz à effet de serre d'origine humaine) de signer le Protocole, les politiques européennes sont désormais observées à la loupe.

À l'échelle communautaire, l'Union achève de mettre en place les instruments juridiques nécessaires pour appliquer le Protocole. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier

¹ Le Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), dont les représentants se réuniront à Montréal, estime qu'il faudrait réduire d'environ 50% les émissions de gaz à effet de serre (1990) pour contenir efficacement le réchauffement.

2005, les émissions de 12 000 sites industriels européens représentant plus de la moitié des émissions de gaz à effet de serre sont plafonnées. Tout dépassement est sanctionné d'une amende de 40 euros (57 \$ CAN) par tonne de carbone émise en trop. En cette matière, l'Europe agit en mode confédéral. La répartition des réductions d'émissions est établie conjointement par les États-membres avec, pour résultats, que 7 pays sur 15 en sont dispensés ou bénéficient même d'une autorisation de les augmenter.

Un marché européen des permis d'émission a également vu le jour. Dans un premier temps, il ne vise que les plus gros émetteurs de CO² (secteurs du verre, papeteries, cimenteries, secteur énergétique et raffineries), soit presque la moitié du total des émissions de l'industrie. Au sein des « plans nationaux » de chaque État, les volumes de quotas sont calculés sur la base des émissions des activités concernées. Les quotas peuvent s'échanger entre exploitants d'installations similaires dans n'importe lequel des 25 pays de l'Union. Les exploitants dont les coûts de réduction des émissions sont trop élevés peuvent donc atteindre leur objectif en achetant des quotas supplémentaires à des exploitants dont les coûts sont moindres ou qui ont un excédent à revendre. Ce marché favorisera, espère-t-on, une répartition efficace des efforts entre les acteurs économiques et un développement plus équilibré.

Toutefois, ce mécanisme ne peut suffire à lui seul au respect des engagements de chacun des États. Bien qu'il cible prioritairement le gaz carbonique, principal gaz à effet de serre, il ne concerne qu'une partie de l'industrie et du secteur de l'énergie. En sont exclus les activités agricoles, les transports, le logement résidentiel et le tertiaire. Or, ces trois derniers secteurs sont les premiers émetteurs de gaz à effet de serre. Dans certains pays européens, comme d'ailleurs au Québec et dans la plupart des

provinces canadiennes, leurs émissions continuent de croître, quoique plus lentement que dans l'industrie.

■ LES RAISONS D'UN ÉCHEC RELATIF

Plusieurs facteurs se conjuguent pour expliquer les difficultés rencontrées dans l'application du Protocole de Kyoto.

Observons tout d'abord un mérite au Protocole : son ambition, la protection du climat à l'échelle planétaire. Il traduit en engagements quantitatifs (quotas), juridiquement contraignants, une obligation de résultats pour les États signataires. Ceci passe par une remise en question de pratiques parfois séculaires pour lutter contre un phénomène qui reste abstrait pour nombre de citoyens.

Concrètement, l'objectif de réduction globale de 5,2 % des émissions de gaz à effet de serre prend pour référence les quantités émises en 1990. Cette référence constitue une première difficulté de taille, car depuis 1990, les émissions ont augmenté dans plusieurs des pays (voir tableau).

Les gaz concernés² sont ensuite au centre des économies et des habitudes de vie des sociétés qui doivent fournir l'effort le plus important : les pays développés bien sûr, mais aussi les pays en transition qui se voient interdire les procédés qui ont fait la « fortune » des premiers sans disposer de technologies de remplacement aussi peu coûteuses. Sous l'égide de l'ONU, la communauté internationale a entrepris, dès 1998, de répartir entre les différents pays des « quotas d'émissions permises » de gaz à effet de serre et élaboré les modalités de gestion et de contrôle de l'application des réductions à réaliser avant 2012. Mais les choses se sont rapidement compliquées parce que les enjeux économiques étaient (et demeurent) considérables autant pour les pays développés que pour les pays en développement.

² • le gaz carbonique (CO₂) provient essentiellement de la combustion des énergies fossiles et de la déforestation ;
 • le méthane (CH₄) a pour origines principales l'élevage des ruminants, la culture du riz, les décharges d'ordures ménagères, les exploitations pétrolières et gazières ;
 • les halocarbures (HFC et PFC) sont les gaz réfrigérants utilisés dans les systèmes de climatisation et la production de froid et les gaz propulseurs des aérosols ;
 • le protoxyde d'azote ou oxyde nitreux (N₂O) provient de l'utilisation des engrais azotés et de certains procédés chimiques ;
 • l'hexafluorure de soufre (SF₆) utilisé par exemple dans les transformateurs électriques.

Rien n'est simple au demeurant, même au sein des pays développés. Devant l'effort à consentir et l'évaluation des impacts économiques à court terme, les États-Unis et l'Australie ont contesté la méthode retenue et annoncé en 2001 qu'ils ne ratifieraient pas le Protocole, et ce tout en réaffirmant leur adhésion à l'esprit de la Convention de Rio. À l'opposé de ces géants, seuls deux autres pays développés n'ont pas encore ratifié le Protocole de Kyoto: la Croatie et Monaco!

Enfin, la mobilisation pour une limitation des émissions de gaz à effet de serre demeure encore faible, car il ne s'agit pas à proprement parler de « pollution »: l'émission de la plupart de ces gaz (et notamment

du CO₂) n'engendre, par elle-même, aucun inconvénient majeur incontrôlable pour celui qui les produit ou sur son environnement immédiat. D'où l'absence d'incitations concrètes, politiques ou économiques, à « agir localement », mode d'action généralement considéré comme « règle d'or » en matière de lutte contre les pollutions ou les nuisances.

Le prochain article permettra de mesurer les enjeux associés à la conférence de Montréal qui s'ouvre le 28 novembre 2005 et notamment celui des grands pays émetteurs de demain, la Chine, l'Inde et le Brésil qui, en plus des États-Unis, ont été dispensés des efforts de réduction pour la période 2008-2012.

OBJECTIFS DU PROTOCOLE DE KYOTO DANS QUELQUES ÉTATS

	ÉMISSION DE GAZ À EFFET DE SERRE (ÉQUIVALENT EN CO ₂)			
	1990 (CONSTAT DE BASE)		2003	
	MILLION DE TONNES	CIBLE DE KYOTO	MILLION DE TONNES	ÉCART PAR RAPPORT AUX CONSTATS INITIAUX (1990)
UNION EUROPÉENNE	4252,5	- 8,0 %	4179,6	- 1,3 %
ALLEMAGNE	1248,3	- 21,0 %	1017,5	- 18,5 %
AUTRICHE	78,5	- 13,0 %	91,6	+ 16,6 %
ESPAGNE	286,1	+ 15,0 %	402,3	+ 40,6 %
FRANCE	568,0	0,0 %	557,2	- 1,9 %
GRANDE-BRETAGNE	751,4	- 12,5 %	651,1	- 13,3 %
IRLANDE	54,0	+ 13,0 %	67,6	+ 25,2 %
PAYS-BAS	213,1	- 6,0 %	214,9	+ 0,8 %
SUÈDE	72,3	+ 4,0 %	70,6	- 2,4 %
CANADA	596,0	- 6,0 %	740,0	+ 24,2 %
QUÉBEC	84,0	?*	91,5	+ 8,3 %
ALBERTA	168,0	?*	224,0	+ 33,6 %
ONTARIO	178,0	?*	206,0	+ 15,5 %
FÉDÉRATION DE RUSSIE	3100,0	0 %	ND	ND
ÉTATS-UNIS	6088,1	Non ratifié	6900,2	+ 13,3 %

Source : Statistique Canada, Etat, Tableau 183-0002 (Emploi Du Secteur Public En Équivalent Personnes Et En Moyenne Annuelle Calculée) et tableau 282-0002, Enquête Sur La Population Active, Estimations Du Nombre D'emplois En Équivalent Personnes.

* Le Canada a adopté pour l'application de ce Protocole une méthode de gestion presque propre aux États unitaires. Récemment, le ministre fédéral de l'Environnement a déclaré: « Le Canada n'a pas beaucoup de choix quant aux moyens. S'il répartit l'effort de réduction en fonction des émissions de chaque province, il paralysera un pan complet et parmi les plus actifs de l'économie, la production de pétrole dans l'Ouest, si rentable pour le trésor fédéral. »

Le défi de Montréal : relancer et surpasser Kyoto

*Paru lundi 28 novembre 2005, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

À compter d'aujourd'hui, Montréal accueille le premier rendez-vous des 156 pays signataires du Protocole de Kyoto, finalement entré en vigueur cette année, et la 11^e Conférence des Nations unies réunissant les 189 pays qui ont paraphé la *Convention cadre sur les changements climatiques* élaborée à Rio de Janeiro en 1992.

Ces rencontres onusiennes marquent un moment crucial en matière de négociations internationales sur l'environnement. Elles fournissent non seulement l'occasion de faire le point¹ sur la mise en œuvre de ces textes, mais elles inaugurent surtout le premier tour de discussions à l'échelle planétaire sur les suites à donner au Protocole de Kyoto après 2012.

■ UN BILAN MITIGÉ ANNONCÉ

La Convention de Rio fixait l'objectif ultime de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique (attribuable à l'activité humaine) dangereuse pour le climat. Le Protocole de Kyoto constitue, pour sa part, un premier outil pour réaliser cet objectif. Limitation et réduction d'émissions ne s'appliquent toutefois qu'à des pays industrialisés (et même pas à tous ceux déterminés à la Convention) et ne couvrent que la période 2008-2012. Or, compte tenu de la non-participation

des États-Unis et de l'Australie, le résultat global du Protocole sera, dans l'état actuel des choses, bien en dessous de la réduction de 5 % initialement prévue.

Et pourtant, le message scientifique est clair : un réchauffement provoqué par l'accumulation de GES générés par les activités humaines est déjà en cours, et ses conséquences seront dramatiques, même si tous les pays signataires parvenaient d'ici 2012 à maîtriser la progression du phénomène à l'intérieur de leurs frontières.

■ LA PROSPECTIVE POST 2012

Pour l'Union Européenne (UE), soucieuse d'être à l'avant-garde dans ce domaine devenu stratégique, le Protocole de Kyoto fonde le socle d'un système post 2012. Les « acquis de Kyoto » (règles de mesure et de suivi des émissions de GES, systèmes d'observance, flexibilité des échanges de permis d'émettre, encadrement des nouvelles technologies de contention, etc.) représentent une base solide. Mais ce dispositif multilatéral doit évoluer. Un simple « Kyoto bis » de cinq années supplémentaires ne suffira pas. Il faut aller plus vite et plus loin.

Aussi, la réflexion sur l'après 2012 s'est amorcée formellement au niveau politique dès le printemps 2005. En mars, le Conseil européen, réunissant les chefs d'État et de gouvernement, a pris position sur les « stratégies de réduction des émissions à moyen

¹ En marge des deux conférences onusiennes, une cinquantaine de manifestations diffuseront de l'information sur les réalisations des divers États ou des composantes de leur société civile : associations non gouvernementales spécialisées ou entreprises. Citons par exemple : le quatrième Sommet des dirigeants municipaux sur les changements climatiques, le Forum « Changements climatiques, le Sommet des leaders » réunissant des dirigeants de quelques États fédérés et d'entreprises multinationales membres du Climate Group implanté aux États-Unis et en Grande-Bretagne, le Forum international de jumelage pour des projets de réduction de GES, etc.

et à long terme, assorties d'objectifs ». Plusieurs réunions techniques (à l'échelon des fonctionnaires et des scientifiques) ont suivi. L'Europe s'apprête à proposer aux pays signataires de la Convention de Rio que le « groupe des pays développés envisage des objectifs de réduction d'émissions de l'ordre de 15 % à 30 % d'ici 2020, et de 60 % à 80 % d'ici 2050 », objectifs calculés par rapport au taux des émissions de 1990.

Pour l'UE, les pays développés ont une responsabilité historique dans la lutte contre les changements climatiques. Ils détiennent aussi la capacité d'agir les premiers, mais encore faut-il que tous les pays industrialisés s'impliquent. À Montréal, la France soumettra aux pays industrialisés l'ambition de diviser leurs émissions par quatre d'ici 2050. La Grande-Bretagne, qui préside le G8 et l'UE jusqu'en décembre 2005, se préoccupera plus de trouver un consensus entre tous les pays.

Car les émissions des pays en développement (ou en transition) augmentent. En 1995, considérant toutes les émissions mondiales de CO₂, y compris la déforestation tropicale (conversion des boisés en terres agricoles), les émissions de ces pays étaient pour la première fois supérieures à celles des pays développés. On estime que d'ici 2030, les émissions industrielles d'un certain nombre de ces pays dépasseront celles des pays qualifiés aujourd'hui « d'industrialisés ».

Les grands pays émergents (Chine, Inde, Brésil, Afrique du Sud) doivent donc progressivement contribuer aux efforts. Les autres États en développement, sans se voir imposer des engagements de type « Kyoto », doivent pouvoir bénéficier d'aides pour se rapprocher d'un développement sobre en carbone.

Une démarche « étapist » et « différenciée » semble donc nécessaire : des engagements contraignants et absolus pour les pays industrialisés, et des dispositifs variables pour les pays en développement. On parle ici d'objectifs relatifs, compte tenu du niveau de développement des États ou des efforts déjà consentis. On évoque également l'élargissement des mécanismes internationaux de développement propre (MDP) ou de mise en œuvre conjointe (MOC) ou encore d'échange d'émissions de GES applicables à des secteurs entiers (transport, énergie, agriculture, etc.).

En contrepartie, les États doivent adopter des politiques nationales contraignantes pour le développement durable. Ainsi espère-t-on résoudre la difficile équation du développement économique et de la protection du climat dans un contexte réglé par une économie de marché mondialisée.

De plus, face aux menaces graves et concrètes (risque accru d'inondation des régions côtières, phénomènes météorologiques extrêmes, réduction du rendement des récoltes, diminution de l'eau douce disponible), plusieurs pays réclameront un élargissement du régime actuel d'encadrement des émissions et de leurs conséquences. Les États-Unis (25 % des émissions en 1990), l'Australie (20 %) et le Canada (22 %), mais aussi les pays européens et asiatiques industrialisés, trouveront là matière à s'investir.

■ AU CANADA AUSSI, DES ENJEUX À DIFFÉRENCIER

Le dernier plan du gouvernement fédéral (*Aller de l'avant pour contrer les changements climatiques : un plan pour honorer notre engagement de Kyoto*) a été conçu de manière centralisée, comme dans les États unitaires. Il réunit des instruments stratégiques, financiers et commerciaux (les règles d'un système de crédit ne sont pas encore finalisées) pour transformer l'économie et tenter de rehausser la compétitivité des grands secteurs économiques afin de permettre au Canada d'atteindre ses objectifs concernant les changements climatiques. Cette vision unificatrice pourrait cependant se révéler inefficace, car pour réussir, ce plan doit être harmonisé avec des plans d'action des États des provinces canadiennes, constitutionnellement premiers responsables des ressources et du développement de l'économie sur leur territoire.

Les disparités mises en lumière dans le tableau ci-contre et confirmées par les évaluations préliminaires pour la période 2000-2003, provoquent des tensions. Il est évident que les efforts passés ou futurs de chacun des États fédérés canadiens pour rejoindre les objectifs de réduction des GES ne peuvent avoir la même ampleur, compte tenu des objectifs de la Convention et de ceux des protocoles d'application (Kyoto n'étant que le premier).

À cet égard, le Québec, qui a été un instigateur de la ratification canadienne de ces textes, milite pour une répartition équitable entre les provinces de l'objectif canadien de réduction (-5% Kyoto, -6% Convention de Rio) par rapport au niveau des émissions de 1990. Le Québec souhaite en effet que soit reconnue sa performance déjà enviable en matière d'émission de GES, grâce aux choix de sa population pour l'hydroélectricité et pour le développement durable, et aussi grâce à l'action de ses entreprises. Au stade de contention où la majorité de celles-ci sont rendues, le coût des gains supplémentaires est nettement plus élevé. Le gouvernement fédéral devrait en tenir compte dans la répartition des ressources financières qu'il consacrera à la poursuite de ses objectifs.

Enfin, quel pourrait être l'apport de Montréal au défi majeur du changement climatique? Les scientifiques et la communauté internationale attendent un message politique fort ancré sur une large coopération de tous les pays.

De la nécessité de stabiliser les concentrations atmosphériques de CO₂ et de réduire les émissions de GES en dessous du constat de 1990 devrait naître un consensus ferme sur le plafonnement du réchauffement moyen de la Terre en deçà de 2°C. Pour atteindre cet objectif, les pays réunis à Montréal viseraient la réduction de moitié des émissions mondiales de gaz équivalents CO₂ d'ici 2050.

ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE (GES)* EN 2000 AU CANADA

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QUÉBEC	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	CANADA
CHANGEMENT DANS LES ÉMISSIONS DE GES (%) (1990 C.2000)	- 7,0	10,0	11,0	27,0	5,0	14,0	5,0	32,0	30,0	25,0	19,6
GES PAR HABITANT EN 2000	16,4	15,5	22,8	26,7	12,3	17,7	18,5	60,4	74,4	16,2	23,6
INTENSITÉ GES SELON LE PIB DE 2000	0,69	0,68	0,94	1,09	0,42	0,49	0,65	1,97	1,85	0,53	0,72

Source: Environnement Canada

*million de tonnes équivalent CO₂

La protection des personnes inaptes à s'administrer

*Paru lundi 12 décembre 2005, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

L'article 153 du Code civil québécois stipule que toute personne ayant 18 ans accomplis est « capable d'exercer pleinement tous ses droits civils » et conséquemment d'effectuer tous les actes qui découlent de ces droits. Toutefois, en raison d'une altération de leurs facultés physiques ou mentales, certains majeurs ne peuvent pas veiller adéquatement sur leurs intérêts. Ils doivent donc faire l'objet d'une mesure de protection légale, qui réduit, voire supprime, la capacité d'exercice reconnue par le Code civil.

L'inaptitude, plus ou moins prononcée, d'une personne peut avoir une origine variée: un handicap de naissance, un accident laissant des séquelles physiques graves, une déficience attribuable à un traumatisme cranio-cérébral, un accident cérébrovasculaire, une maladie dégénérative (comme l'Alzheimer), une maladie mentale, l'affaiblissement attribuable à l'âge, etc.

Les sociétés occidentales confrontées, comme au Québec, au phénomène du vieillissement de la population, ont, pour la plupart, réformé leur régime de protection juridique des majeurs au cours de la dernière décennie. Deux tendances se dégagent de ces nouvelles législations: la personnalisation des mesures de protection souvent prononcées pour une durée limitée et la possibilité offerte à la personne d'organiser par anticipation sa propre protection.

■ UNE PROTECTION ADAPTÉE À LA SITUATION

En Europe, c'est la loi allemande de septembre 1990 sur la Réforme de la tutelle et de la curatelle des majeurs qui a introduit cette vision. Elle a remplacé

diverses mesures de protection des majeurs existantes par un dispositif unique d'assistance. Au Danemark, la loi sur la tutelle (juin 1995) a supprimé le principe, qui remontait à 1922, selon lequel la protection d'une personne majeure entraînait automatiquement la privation de toute capacité d'exercice dans tous les domaines. Jugé stigmatisant, ce dispositif de protection était peu employé.

L'Espagne, l'Italie et l'Angleterre ont réformé leur dispositif de protection des majeurs plus récemment. La loi espagnole (2003) portant protection du patrimoine des personnes incapables se limite à renforcer les droits des personnes protégées, et ce, en leur permettant de choisir leur tuteur ou leur curateur. En Italie, la loi de janvier 2004 associe également les personnes protégées au choix de leur tuteur ou de leur curateur, mais elle crée en outre une nouvelle mesure de protection plus légère, « l'administration de soutien ».

La loi anglaise d'avril 2005 ne modifie pas fondamentalement le régime juridique de la protection des majeurs. Comme le Code civil québécois de 1991, elle regroupe un ensemble de règles législatives et jurisprudentielles antérieurement dispersées pour les rendre plus lisibles et compréhensibles par le citoyen moyen. Elle insiste aussi sur la prise en compte des intérêts de la personne protégée, une approche qui constitue le fil directeur de toutes ses dispositions.

Au demeurant, à l'exception de celle d'Espagne et de quelques États américains, les administrations publiques des pays développés privilégient aujourd'hui l'adaptation des mesures de protection des majeurs aux besoins individuels des intéressés. Cette évolution répond à la volonté d'échapper à l'automatisme des mesures traditionnelles et aux conséquences de cette rigidité, par exemple l'insuffisante protection

d'une mesure minimaliste choisie dans le seul but d'éviter les effets d'une autre mesure plus sévère.

Il n'existe ainsi qu'une mesure de protection en Allemagne, en Angleterre et au Danemark, mesure dont la teneur dépend de l'état de la personne protégée. Celle-ci peut en effet être simplement assistée pour certains actes et entièrement représentée pour d'autres. De même, l'avant-projet de loi suisse à l'étude prévoit de remplacer les trois mesures de protection qui existent depuis plusieurs années, la tutelle, la curatelle et le conseil légal, par une seule, une nouvelle « curatelle », dont l'application devrait se « modeler » sur chaque cas particulier.

Cette individualisation de la mesure s'accompagne nécessairement d'une limitation de la durée de la protection. En Allemagne, la décision d'assistance est réexaminée au plus tard au bout de cinq ans. La loi anglaise de 2005 prescrit, pour sa part, une durée « aussi courte que possible » et la plupart des autres textes recommandent d'adapter la durée aux besoins.

■ L'ORGANISATION DE SA PROPRE PROTECTION

Les nouvelles législations ont toutes (sauf au Danemark) inscrit la possibilité pour le citoyen d'anticiper, comme au Québec, l'organisation de sa propre protection. La loi allemande de 1990 offre notamment la possibilité de choisir un assistant, sans pour autant être lié par cette décision puisque l'intéressé peut remettre en cause ses choix. Le Code civil espagnol et la loi italienne prévoient désormais que toute personne jouissant de la capacité d'exercer ses droits peut, en prévision de la reconnaissance judiciaire ultérieure de son incapacité éventuelle, prendre toute mesure relative à sa personne ou à ses biens et en particulier la nomination d'un tuteur.

En Angleterre, dès 1985, grâce à la loi sur les mandats permanents, toute personne peut désigner un mandataire qui se substitue à elle le jour où elle devient « incapable ». Au demeurant, la protection des majeurs est assurée en Angleterre par des dispositifs différents selon que les intéressés aient ou non organisé à l'avance leur protection en prévision de la dégradation de leur état. Une disposition semblable, « le mandat pour cause d'inaptitude », est enchâssée dans la loi québécoise.

Ainsi, dans la majorité des pays occidentaux – chaque État de la Fédération américaine, voire chaque county américain, évoluant à son rythme – les anciens dispositifs uniformes et très contraignants de protection des majeurs sont progressivement remplacés par des mesures « à la carte ». Parallèlement, chaque citoyen acquiert la possibilité d'aménager par anticipation sa propre protection. La réforme en voie d'être finalement introduite en France s'inscrit dans cette tendance générale.

■ LE RÉGIME QUÉBÉCOIS DE PROTECTION DES MAJEURS

Dans la Fédération canadienne, le Québec a fait œuvre de pionnier en cette matière depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur le curateur public adoptée en 1989 et la réécriture des articles afférents dans le nouveau Code civil (1991). En plus de la possibilité de nommer un mandataire en prévision de l'inaptitude, la loi prévoit aujourd'hui trois régimes de protection gradués selon le degré d'insuffisance de la personne à protéger. Ce sont :

- Le « conseiller au majeur » : Il est nommé par le tribunal à la demande de l'intéressé ou de proches après avis de l'intéressé, lorsqu'une personne montre une inaptitude légère et souvent temporaire. Son rôle est de conseiller et d'assister la personne dans l'administration de ses biens. Il s'agit du régime de protection le plus léger.
- La « tutelle au majeur » : Elle est décidée dans le cas où un majeur se révélerait inapte de façon partielle ou temporaire à prendre soin de lui-même ou à administrer ses biens. La personne représentée conserve un certain degré d'autonomie et le tuteur agit sous la supervision du Curateur public et d'un Conseil de tutelle composé d'au moins trois personnes (parents, alliés ou amis).
- La « curatelle au majeur » : Elle est établie et mise en application dans le cas où un majeur serait inapte de façon totale et permanente à prendre soin de lui-même ou à administrer ses biens. Il s'agit du régime de protection le plus fort, le majeur ne conservant quasiment pas d'autonomie.

Dans le cadre des régimes québécois de tutelle et de curatelle, dispositifs sous supervision du Curateur public, deux personnes différentes peuvent, sur décision du tribunal ou homologation par son greffier, se partager la responsabilité de tuteur ou de curateur. L'une est chargée de prendre soin du majeur (santé, vie quotidienne) et l'autre d'administrer ses biens.

La tutelle prononcée par le tribunal doit être réévaluée au plus tard tous les trois ans et la curatelle tous les

cinq ans en tenant compte de deux critères : l'évolution de l'état de santé du bénéficiaire et la concordance stricte des mesures prises en fonction de l'intérêt, du respect des droits et de la sauvegarde de l'autonomie de la personne majeure concernée.

Si le tuteur ou le curateur désigné remplit mal ses fonctions, le Curateur public peut, tout comme le « conseil de tutelle » et toute personne intéressée, demander leur destitution.

CIToyENS QUÉBÉCOIS MAJEURS REPRÉSENTÉS PAR LE CURATEUR PUBLIC OU PAR UN RÉGIME DE PROTECTION PRIVÉE

	31 MARS 2005	31 MARS 2004	DIFFÉRENCE (%)
MAJEURS REPRÉSENTÉS	25 479	25 480	
RÉGIMES PUBLICS DE PROTECTION¹	11 005	10 929	0,7
CURATELLE	5 838	5 816	0,4
TUTELLE AU MAJEUR	5 138	5 070	1,3
AUTRES	29	43	- 32,6
MESURES PRIVÉES DE PROTECTION²	14 468	14 545	- 0,5
CURATELLE	4 561	4 548	0,3
TUTELLE AU MAJEUR	2 252	2 229	1,0
CONSEILLER AU MAJEUR	286	272	5,1
AUTRES	66	140	- 52,9
MANDATS HOMOLOGUÉS PAR LE TRIBUNAL	7 303	7 356	- 0,7
RÉGIMES MIXTES DE PROTECTION	6	6	

Source : Curateur public du Québec

¹ Régime appliqué par les services du Curateur public

² Sous supervision du Curateur public

ENAP

L'UNIVERSITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

www.enap.ca

L'École nationale d'administration publique forme, depuis 35 ans, les cadres et les professionnels du secteur public, grâce à un **enseignement crédité de 2^e et de 3^e cycles** et à **des activités de perfectionnement**.

L'ENAP contribue en outre au développement de l'administration publique par des activités de **recherche** et par des services **d'appui aux organisations**.

Comme partenaire universitaire de l'administration publique, elle oriente ses activités de **recherche** dans les domaines suivants :

- l'évaluation et le développement des compétences
- l'évaluation des politiques et des programmes publics
- l'éthique publique
- le leadership
- l'impact de la mondialisation sur les politiques publiques
- les technologies et l'organisation du travail
- la gouvernance

L'**Observatoire de l'administration publique** de L'ENAP offre aux décideurs publics un comparatif stratégique en matière de gestion et de politiques publiques. L'Observatoire diffuse et publie les résultats de ses recherches dans plusieurs publications, dont *Télescope*.

Sur le plan international, l'ENAP dispense des programmes d'études en ligne et des programmes de formation continue. Ses interventions prennent la forme d'appui institutionnel aux établissements de formation en administration publique et de services conseils auprès des gouvernements en matière de gouvernance et de réforme du secteur public.

L'ENAP est reconnue au Québec et dans le monde comme l'une des plus importantes écoles universitaires de management public de langue française. Elle accueille annuellement autour de 1 700 étudiants et compte plus de 5 500 diplômés, dont plusieurs exercent des fonctions stratégiques dans le secteur public.



Université du Québec

École nationale d'administration publique

Le déséquilibre fiscal quatre ans après le rapport Séguin

*Paru lundi 6 février 2006, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

Avec la promesse du candidat conservateur et désormais premier ministre de le corriger, le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces a été l'un des invités-vedettes de la récente élection fédérale. En mars 2002, la Commission sur le déséquilibre fiscal, présidée par l'ex-ministre Yves Séguin, avait ouvert largement le débat sur cette question embarrassante en proposant d'y remédier par une hausse des transferts financiers fédéraux versés aux provinces et leur remplacement par les revenus de la TPS.

Quatre ans plus tard, où en sommes-nous? Le déséquilibre fiscal s'est-il ou non amplifié depuis la publication du rapport Séguin? Quelles sont les évolutions des situations budgétaires du gouvernement fédéral et des provinces depuis 2002? Pour répondre à ces questions, il faut analyser l'évolution des soldes budgétaires respectifs, c'est-à-dire de l'écart positif (surplus) ou négatif (déficit) entre les revenus et les dépenses à partir, d'une part, des données des comptes publics provinciaux et, d'autre part, des tableaux de référence produits par le ministère fédéral des Finances.

Pour avoir une idée juste de la situation budgétaire réelle des provinces par rapport à celle du gouvernement fédéral, il est important d'exclure l'Alberta de l'examen. Grâce en effet à la manne pétrolière et gazière, cette province évolue pour l'instant dans un autre monde. Elle est la seule qui soit parvenue à éliminer sa dette alors que toutes les autres connaissent une situation budgétaire difficile.

■ DES CHIFFRES QUI CREUSENT LE DÉSÉQUILIBRE

Entre avril 2002 et avril 2005, on observe une croissance annuelle moyenne de 5 % des revenus du gouvernement fédéral, supérieure à la croissance de 4,2 % des revenus des provinces durant la même période. De surcroît, les provinces dépendent de plus en plus des transferts fédéraux pour financer leurs services publics. Ces transferts représentent 20 % de leurs revenus en 2004-2005, contre 17,9 % en 2001-2002.

En ce qui concerne les dépenses, pour la même période, la croissance annuelle s'élève à 6,2 % pour le gouvernement fédéral. Cette croissance est supérieure là aussi à celle des provinces (hors Alberta, rappelons-le) qui, elle, plafonne à 4,2%. Cet écart s'explique en grande partie parce que le gouvernement fédéral s'est donné une importante marge de manœuvre budgétaire en remboursant 24,7 milliards\$ de sa dette depuis 2001. Un remboursement rendu possible malgré une augmentation des dépenses et une sous-estimation systématique des surplus budgétaires dans ses prévisions initiales de revenus. Entre 2001 et 2005, la dette est donc passée de 524,6 milliards\$ à 499,9 milliards\$. Ceci a eu pour effet de diminuer le coût annuel du service de la dette, c'est-à-dire le montant annuel des intérêts de la dette, ramené de 39,6 milliards\$, en 2001-2002, à 34,1 milliards\$ en 2004-2005. La diminution des coûts du service de la dette accroît singulièrement la capacité du gouvernement fédéral d'augmenter les dépenses de fonctionnement de ses ministères, de financer de nouveaux programmes ou encore d'augmenter certains types de versement aux provinces.

À l'inverse, le solde budgétaire de l'ensemble des provinces, toujours hors Alberta, fait apparaître au cours de la même période un déficit global de 12,7 milliards\$. La dette nette des provinces s'est

accrue de 19,1 milliards\$ entre 2001-2002 et 2004-2005, dont 10,1 milliards\$, soit plus de la moitié, contractés par l'Ontario à lui seul.

Ainsi, quatre ans après la publication du rapport Séguin, les provinces demeurent dans une situation budgétaire très précaire alors qu'au même moment, le gouvernement fédéral décuple ses surplus tout en augmentant sa marge de manœuvre par le remboursement de sa dette. Depuis 2003, le Québec parvient difficilement à maintenir son budget en équilibre (déficit zéro). La Colombie-Britannique a affiché des déficits de 2,6 milliards\$ en 2002-2003 et de 1,3 milliard\$ en 2003-2004 avant d'enregistrer un surplus de l'ordre de 2,5 milliards\$ en 2004-2005. L'Ontario reste toujours quant à lui en situation déficitaire (5,5 milliards\$ en 2003, 3 milliards\$ en 2004).

■ LA SANTÉ, PREMIER POSTE DES DÉPENSES PUBLIQUES

L'évolution négative du solde budgétaire global des provinces est due en grande partie à la forte croissance des dépenses de santé. Vieillesse des populations, coût du remboursement des médicaments, investissements onéreux dans les nouvelles technologies de diagnostic et de traitement, les dépenses de santé s'envolent et contraignent les budgets publics provinciaux bien davantage que les dépenses consacrées aux autres missions de l'État.

Au Québec, par exemple, le taux annuel de croissance des dépenses consacrées à la santé (entre avril 2002 et avril 2005) s'élève à 5,7% comparativement à 4,2% pour l'ensemble des dépenses de l'État québécois, incluant la santé. La part des dépenses dévolue à la santé dans l'ensemble du budget québécois est passée de 34,6% en 2001-2002 à 36,1% en 2004-2005. Concrètement, la santé accapare une part croissante du budget québécois au détriment du financement des autres services publics.

On observe le même type de pression exercée par la santé sur les autres missions gouvernementales dans les autres provinces. En Ontario, le budget de la santé a connu une croissance annuelle moyenne de 9,3%, comparativement à une augmentation de 6,4% de l'ensemble des dépenses publiques. La Colombie-Britannique a accru ses dépenses de santé à un rythme annuel de 4,9% pendant que l'ensemble

de ses dépenses budgétaires connaissait une hausse moyenne de 3,0%. Avec, dans les deux cas, un résultat analogue: la part du budget ontarien consacrée à la santé est passée de 36,6% à 39,7% entre 2001 et 2005 alors qu'en Colombie-Britannique, cette part représente, en 2005, 37,9% des dépenses de l'État contre 35,8% en 2001.

Cette analyse révèle donc que le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces s'est aggravé depuis la publication du rapport Séguin en 2002. Une mise à jour de la projection 2020 des équilibres financiers des gouvernements et des provinces et des territoires réalisée en février 2004 par le Conference Board du Canada confirme cette aggravation. Le Board prévient que si le déséquilibre fiscal n'est pas corrigé « [...] le gouvernement fédéral devrait enregistrer des surplus budgétaires de plusieurs milliards de dollars qui auront pour effet de réduire sa dette portant intérêt à 128,8 milliards\$ en 2019-2020. Parallèlement, la dette nette de l'ensemble des provinces et territoires fera un bond de 54% pour s'élever à 431,7 milliards\$. [...] Si les régimes fiscaux actuels ne changent pas, cet écart s'accroîtra dans le futur. Seul le gouvernement fédéral disposera alors de la marge de manœuvre nécessaire pour mettre en place de nouvelles initiatives, comme des réductions d'impôt et de nouveaux programmes de dépenses ».

Importante source de tensions dans les relations fédérales-provinciales, le déséquilibre fiscal peut être corrigé de deux façons: soit par une augmentation des transferts financiers fédéraux, généralement conditionnels, soit par un transfert de points d'impôts, par définition inconditionnel, permettant aux provinces de disposer de revenus additionnels. Ainsi, les provinces pourraient-elles mieux faire face à la croissance des dépenses de santé et des autres secteurs dont elles sont responsables, dont l'éducation. L'une ou l'autre de ces solutions n'est toutefois envisageable qu'à la condition de réformer le système de péréquation, de manière à corriger équitablement le déséquilibre fiscal entre les provinces nanties et celles qui, provisoirement ou non, le sont moins.

Le règlement du déséquilibre fiscal constituera un test crucial de la volonté du nouveau gouvernement conservateur de Stephen Harper de redéfinir les relations du gouvernement fédéral avec le Québec et les autres provinces.

L'État et le sport, entre mission et idéologie

*Paru lundi 20 février 2006, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A15

On voudrait les ignorer qu'on ne le pourrait pas. Les images des Jeux olympiques d'hiver de Turin s'imposent à tous par leur large couverture médiatique. Cet engouement pour le spectacle sportif ne date pas d'hier. Depuis le fameux panem et circences des Romains, il a toujours poussé les gouvernements à s'y intéresser.

Or, pour aussi populaire qu'il soit, le sport de haut niveau, amateur ou professionnel, ne représente que 0,5 à 2% du PIB des pays développés. On devine facilement que ce faible score économique ne reflète pas l'ampleur de l'intervention de l'État dans ce qu'il est convenu d'appeler le « phénomène sportif ».

■ ACTIVITÉ PHYSIQUE OU SPORT ?

À travers les mesures adoptées graduellement en faveur de la pratique sportive, les États entendent répondre à plusieurs de leurs missions en matière de santé, d'éducation ou d'intégration sociale par exemple. Ils obéissent aussi quelquefois à des considérations touchant à la cohésion et à l'identification collective, voire à la manifestation du patriotisme. Dans un cas, on parlera de « sport pour tous » et dans l'autre, on privilégiera le sport de haut niveau, olympique ou professionnel.

Utilisé souvent sans discernement, le terme « sport » désigne en effet stricto sensu une activité physique ayant pour but une performance réalisée en vue de

l'obtention d'un résultat mesurable visant la victoire dans le respect des règles. Son exécution repose sur l'idée de confrontation avec un élément déterminé : distance, durée, obstacle, danger, adversaire, voire par extension, soi-même. Les règles sont édictées pour calibrer la performance et atténuer la violence tolérée dans les confrontations.

Ce concept, apparu en Angleterre au milieu du XIX^e siècle et endossé totalement par le mouvement olympique, s'est traduit, à travers le monde, par l'adoption quasi unanime d'un modèle d'organisation pyramidal de la pratique des disciplines sportives : au sommet, une fédération internationale qui régit la discipline et les compétitions et, dans chaque pays, une fédération nationale (statut de droit privé sans but lucratif) fondée sur les athlètes inscrits et leurs clubs sportifs régionaux ou locaux¹. C'est notamment sous la pression de ces institutions représentatives que l'État forge ses politiques sportives. Dans les pays développés, elles ciblent :

- l'enseignement de l'éducation physique et sportive et la formation du personnel d'enseignement ou d'encadrement des activités physiques et sportives ;
- l'aide aux sportifs de haut niveau pour se préparer dans les meilleures conditions aux grandes compétitions de référence (Jeux olympiques, championnats du monde, etc.) ;
- le développement des pratiques sportives au niveau local, notamment en milieu scolaire ;

¹ Dans les pays ayant une Constitution de type fédératif (ex. : Canada, Suisse, Allemagne, Belgique), on retrouve fréquemment un palier supplémentaire : celui de l'association ou, comme au Québec, de la « fédération provinciale » qui représente les clubs et les pratiquants du Québec au sein de la fédération responsable de la discipline à l'échelle canadienne.

- la protection des pratiquants et la lutte contre les dérives en matière de sport, dont l'illustration la plus connue est la lutte contre le dopage;
- l'environnement juridique et réglementaire de la pratique sportive: d'une part l'encadrement juridique général qui concerne plutôt le sport amateur, qu'il soit de masse ou de haut niveau; d'autre part, la préservation de la santé et de la sécurité des athlètes, des spectateurs et des pratiquants de sports à des fins de loisirs; et enfin, dans de très rares pays, la régulation de certains aspects du sport professionnel;
- la mise en œuvre de politiques sportives soucieuses de l'aménagement du territoire et du développement durable en veillant à un usage équilibré des sites naturels sensibles;
- le rayonnement international du pays ou de la nation aussi bien par l'accueil de compétitions internationales que par le renforcement de l'influence des organisations nationales dans les instances sportives internationales.

Quelle que soit la logique retenue, « sport pour tous » ou « élite sportive », les pouvoirs publics des pays démocratiques s'impliquent aujourd'hui à des degrés et sous des formes très variables dans l'organisation du sport. Leur intervention s'appuie, à l'exception notable des États-Unis, sur un ministère des Sports ou une structure nationale équivalente.

Aux États-Unis, c'est le Comité olympique américain (USOC) qui est chargé par le Congrès de négocier avec toutes les fédérations sportives du pays pour réglementer les pratiques, constituer les équipes olympiques et toutes celles qui participent à des compétitions internationales sous la bannière étoilée, et fixer la conduite attendue de ces équipes et des athlètes.

Ainsi, un code de conduite d'une très grande rigueur a-t-il été arrêté en 2001 à l'intention des athlètes olympiques. Le Comité doit par ailleurs se conformer aux lois du pays, dont celles garantissant le droit à une procédure juste et équitable en cas de sanction ou autres litiges, ce qui donne aux athlètes amateurs l'assurance d'être traités selon les standards de justice américains.

En outre, le gouvernement fédéral américain, celui des États et les pouvoirs publics locaux soutiennent systématiquement la pratique du sport en milieu scolaire et universitaire et fournissent des aides matérielles (transport, sécurité, etc.), mais aussi financières, pour l'obtention et la tenue de compétitions d'envergure sur leur territoire.

Sur le plan financier, la participation la plus importante reste cependant celle des milieux d'affaires, partenaires ou commanditaires et, bien sûr, celle provenant des droits de retransmission des compétitions versés par les grands réseaux de télévision américains.

À l'opposé du modèle américain, les gouvernements français ont défini une voie originale qui repose sur la coopération entre l'État, qui assure directement ce qu'il considère être ses fonctions, et le mouvement sportif, délégataire d'une mission jugée véritablement de service public (1984). À cette fin, les fédérations sportives sont chargées de promouvoir l'éducation par les activités physiques et sportives, de développer et d'organiser la pratique de ces activités, d'assurer la formation et le perfectionnement de leurs cadres bénévoles et de délivrer les licences et autres titres sportifs. Soumises au contrôle de l'État en échange d'un financement pour leur fonctionnement, elles doivent adopter des statuts et des règlements comportant des dispositions obligatoires et un code disciplinaire conforme à un règlement type établi par le ministère de la Jeunesse et des Sports.

Faisant suite aux États généraux du sport français (2002), une nouvelle loi est venue conforter la place essentielle de ces associations sportives et encadrer strictement la participation des partenaires économiques (privés). Cette loi confère un caractère obligatoire au principe d'unité de la pratique d'une discipline sportive. Chaque fédération sportive a donc autorité sur l'ensemble de la discipline, sports amateur et professionnel confondus. Pour concilier les intérêts financiers de ces deux univers, rarement compatibles, la loi balise les relations financières entre les fédérations et leur secteur (clubs ou ligues) professionnel.

Enfin, dernière singularité de l'approche française, mais non la moindre, l'État apporte une aide directe en personnel aux fédérations en leur affectant environ

2000 cadres techniques pour aider à la mise en œuvre des politiques sportives préconisées par le gouvernement.

Au Québec, depuis les années 1970, les gouvernements successifs, soucieux de l'intérêt général, ont tenté de conjuguer ces deux modèles au moyen de politiques (livre blanc de 1979, politique cadre en 2002, etc.) élaborées en concertation avec le milieu sportif, mais aussi avec les municipalités et les autorités scolaires, souvent mieux dotées en équipements financés par les fonds publics. Ils ont dû pour cela composer avec les tensions qui peuvent exister entre les partisans de la voie scolaire ou universitaire (vision américaine) et ceux de la voie « civile » du développement sportif (vision européenne).

■ LES ENJEUX POLITIQUES

LIÉS AUX COMPÉTITIONS INTERNATIONALES

Le sport est-il, au XXI^e siècle et dans les pays développés, débarrassé de sa charge idéologique? D'aucuns l'affirment, mais force est de constater que les résultats sportifs internationaux conservent une dimension représentative de la réussite, tant individuelle (modèle, idéal valorisé) que collective (identification aux succès et aux échecs) qui laisse peu d'opinions publiques et d'autorités politiques indifférentes. De fait, les rencontres sportives internationales réapparaissent désormais, avec l'écho exacerbé de l'audience médiatique, comme les arènes où s'affrontent symboliquement les nations.

Dans un passé récent, ce positionnement ambigu a fourni l'occasion à des pays ou à des groupes d'exprimer leur désapprobation (boycott), de valoriser la supériorité d'un système politique ou économique par rapport à d'autres, d'affirmer l'unité et la cohésion nationale ou, à l'inverse, de dénoncer des traitements réservés à des catégories de citoyens. Les prochains rendez-vous sportifs internationaux ne sont pas à l'abri de telles velléités, les pays en transition ou depuis peu souverains n'en ayant pas l'exclusivité, comme on aimerait le penser.

Travaux parlementaires : moins de votes, plus de contrôles

*Paru lundi 6 mars 2006, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A15

Les députés québécois vont se retrouver sur les bancs de l'Assemblée nationale la semaine prochaine. Si cette nouvelle session parlementaire est inaugurée par un discours de politique générale, le débat qui suivra immédiatement sera sans doute le dernier de cette nature avant les élections. Il s'agira aussi de la première rentrée parlementaire de « l'après Gomery ». À la conjonction de ces deux échéances, le gouvernement voudra-t-il introduire des réformes visant à rendre plus efficace le fonctionnement des institutions ? Le bilan parlementaire après cinq ans (art. 253) de l'adoption de la Loi sur l'administration publique, qui figure au programme de la Commission de l'administration publique, peut lui en fournir l'occasion.

Au Québec, les travaux de l'Assemblée nationale sont programmés par le gouvernement dans le contexte de la Loi et du Règlement sur l'Assemblée nationale. Les temps forts en sont le discours inaugural d'une session (au Québec, on en compte généralement deux durant une législature), celui sur le budget et l'examen du Livre des crédits (dépenses) ou encore l'examen d'une loi, financière ou non, dont on prévoit que l'application influera grandement sur la société québécoise. Le dépôt d'une motion de blâme et, quotidiennement, la période des questions orales ou écrites, retiennent également l'attention.

On conçoit traditionnellement que l'activité parlementaire du député, ce pourquoi il est élu par la

population, est sa participation au processus législatif. En fait, au sein du Parlement, le rôle du député est double. Comme législateur, il prend connaissance et analyse les projets de loi en vue de les bonifier, puis vote ou non leur adoption. Dans le système politique en vigueur, ces projets de loi sont très majoritairement soumis par le gouvernement (plus de 90 % au cours des 30 dernières années). Pour remplir sa tâche, le député dispose de deux tribunes : l'Assemblée elle-même réunie en session plénière et la commission parlementaire.

Mais le député est aussi contrôleur de l'action gouvernementale, une fonction déterminante dans le système de gouvernement responsable hérité de la tradition britannique. À ce titre, le député dispose, autant en assemblée plénière qu'au sein des commissions parlementaires (le Québec compte 11 commissions parlementaires permanentes), d'un droit de « suivi » de l'application des lois. Il peut en outre, sur tous sujets d'intérêt public, questionner le gouvernement sur ses actions ou ses omissions.

■ AU QUÉBEC ET AILLEURS DANS LE MONDE, LE RYTHME DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Depuis 1980, les parlementaires québécois siègent en moyenne 75 jours par an en plénière, soit beaucoup moins qu'en Grande-Bretagne ou qu'en Italie, mais plus qu'aux Pays-Bas ou en Alberta. Mais qu'en est-il exactement dans les autres sociétés démocratiques ?

Dans les pays développés, dont le Québec, les séances parlementaires plénières et celles des commissions parlementaires ont lieu, pour la plupart d'entre

elles, en milieu de semaine. Les séances de nuit ou de fin de semaine se font rares. La Chambre des communes britannique, la Chambre des députés italienne et le Congrès des États-Unis, qui siègent du lundi au jeudi ou au vendredi, font exception. Il en est de même pour le Parlement suisse, qui, lui, siège cinq jours par semaine, mais seulement quelques semaines par an. En l'absence d'événements particuliers, les autres assemblées ne se réunissent donc que trois jours : mardi, mercredi et jeudi.

Si les séances de nuit existent, elles ont quasiment disparu dans les pays occidentaux. Dans la majorité des Parlements, la séance plénière se prolonge rarement en soirée sauf, le cas échéant, pour la discussion annuelle du projet de loi de finances ou lors de l'examen d'une mesure d'urgence. Du reste, les règlements de plusieurs assemblées fixent avant 23h l'heure limite des séances et ne prévoient pas de séance en fin de semaine, y compris durant les périodes dites des « travaux intensifs », habituelles dans certains Parlements à la veille d'une suspension prolongée des travaux (fêtes de fin d'année ou vacances estivales).

■ QUELLE EFFICACITÉ POUR LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES ?

Pour mesurer l'ampleur et le rythme des travaux réalisés en séance plénière par les parlementaires, il faut tenir compte des travaux préparatoires menés en commission tant dans le processus d'élaboration des lois que dans celui du contrôle du pouvoir exécutif et de l'administration publique.

À ce titre, les exemples du Bundestag allemand et du Parlement belge, d'une part, et de la Chambre des communes britannique et du Congrès des États-Unis, d'autre part, s'opposent diamétralement. Dans les deux premiers Parlements, les travaux législatifs pléniers se déroulent le mercredi ou le jeudi et se limitent à l'adoption de textes de lois préparés et acceptés en commission. Traditionnellement, ces assemblées n'approfondissent pas l'exercice de la fonction contrôle. En règle générale, elles prennent acte des rapports produits par les autorités de contrôle ou de vérification : par exemple, le rapport annuel de la Cour

des comptes (équivalent du vérificateur général, mais dotée dans ces pays d'un pouvoir de sanctions) ou le rapport du protecteur des citoyens, etc. Les députés se contentent de faire écho à ces documents au moment des séances de questions générales ou, quelquefois, directement dans la presse.

À l'inverse, une partie importante des travaux se déroulant en séance plénière, la Chambre des communes au Royaume-Uni ou le Sénat et la Chambre des représentants des États-Unis siègent presque chaque jour de la semaine en période de session parlementaire. Le Parlement britannique et le Congrès des États-Unis consacrent ainsi beaucoup de temps à la fonction de contrôle (examen des résultats de la gestion publique en Grande-Bretagne, examens critiques de l'exercice des prérogatives du pouvoir exécutif aux États-Unis, notamment les nominations importantes) dans le contexte de commissions permanentes ou ponctuelles qui rapportent publiquement à l'assemblée plénière.

Une des tendances observées aujourd'hui dans l'ensemble des pays développés est la diminution du nombre de nouvelles législations, y compris en France et en Italie, pays connus pour leur pléthore de lois et règlements. Par ailleurs, la communication moderne peut faciliter la consultation de la population avant l'adoption de mesures contraignantes. Par voie de conséquence, la fonction « contrôle » du pouvoir exécutif des parlementaires trouve plus d'espace pour s'exercer. Encore faut-il qu'ils ne répugnent pas à modifier les règlements et à adapter leurs méthodes de travail pour s'en acquitter. Après tout, c'est eux-mêmes qui ont voté les lois qui leur confient ces pouvoirs de contrôle. C'est en effet une tâche exigeante, mais essentielle, qui demande aux députés d'y consacrer de l'attention, du temps et des ressources.

APERÇU DU NOMBRE MOYEN DE JOURS DE SÉANCES DU PARLEMENT DANS LES DÉMOCRATIES OCCIDENTALES AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

	NOMBRE DE JOURS	PÉRIODE DE SESSION
ÉTATS-UNIS	130	janvier à décembre
FRANCE	121	octobre à juin de l'année suivante
ROYAUME-UNI	150	novembre à juillet
ALLEMAGNE	61	septembre à juin*
BELGIQUE	45	septembre à juillet*
DANEMARK	100	octobre à juin
ITALIE	162	septembre à août
PAYS-BAS	40	septembre à juillet*

Sources : Documents officiels. L'Observatoire de l'administration publique, le Québec en perspective, à paraître dans Internet.
WHITE. G., *Evaluating Provincial and Territorial Legislatures*, in DUNNC. (ed.), *Provinces*, Broadview Press, à paraître.

* Si la session dans ces États s'étend en principe sur plusieurs mois, elle est marquée par de nombreuses interruptions prévues au règlement du Parlement ou décidées ponctuellement par le président de la Chambre avec l'accord des députés de tous les partis. En Allemagne, par exemple, le Bundestag siège tout au plus une vingtaine de semaines au cours des 10 mois que dure la session : il se réunit une à deux semaines, puis s'interrompt une à deux semaines.

L'ACTIVITÉ PARLEMENTAIRE AU CANADA

	QC	ONT.	C.-B.	ALB.	N.-B.	SASK.	MAN.	N.-É.	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	CANADA FÉDÉRAL
NOMBRE DE SÉANCES PLÉNIÈRES PAR ANNÉE (MOYENNE EN JOURS AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES)	75	79	58	48	61	50	62	55	46	47	112
NOMBRE DE COMMISSIONS PARLEMENTAIRES PERMANENTES	11	9	7	4	8	10	11	10	5	7	22

Sources : Documents officiels. L'Observatoire de l'administration publique, le Québec en perspective, à paraître dans Internet.
WHITE. G., *Evaluating Provincial and Territorial Legislatures*, in DUNNC. (ed.), *Provinces*, Broadview Press, à paraître.

Le nouveau visage du contrôle parlementaire

*Paru lundi 20 mars 2006, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

Experts parmi les experts du système parlementaire, les présidents des Parlements de 143 États souverains réunis à New York en septembre 2005 pour leur deuxième Conférence mondiale ont conclu leurs travaux en rappelant avec force que l'efficacité était le premier devoir des Parlements: «Un Parlement efficace au niveau national s'acquitte convenablement de ses fonctions de législateur et de contrôle (...) Ce qui suppose des mécanismes et des ressources qui puissent garantir son indépendance et son autonomie».

En réaffirmant cette priorité, les présidents tenaient à souligner que, pour un Parlement, la manière d'exercer la fonction contrôle dépend essentiellement des compétences que la Constitution lui confère et de l'autonomie dont les parlementaires bénéficient pour engager des actions à même les ressources humaines et matérielles mises à leur disposition.

Concrètement, ce sont le règlement de l'assemblée et les règles procédurales, généralement adoptées à l'unanimité par une législature, qui encadrent le travail des élus. Ces prescriptions sont, par la suite, difficiles à modifier si le climat est moins consensuel, en particulier les dispositions portant sur l'organisation et la durée du travail des parlementaires en séance plénière ou en commission et sur l'observation ou non de la « ligne de parti » lors des activités rattachées à la fonction de contrôle.

Dans les États de droit, le Parlement, principale institution représentative habilitée à contrôler le gouvernement est un pilier du système démocratique. Il lui appartient en effet:

- de contrôler l'action du gouvernement et de son administration pour s'assurer que le pouvoir exécutif agit de manière pertinente, responsable et transparente et par-là même dans l'intérêt général de la société;
- d'allouer des ressources financières au pouvoir exécutif, c'est-à-dire d'autoriser et de répartir les recettes dont le gouvernement a besoin pour engager les politiques qu'il a formulées et mettre en application les lois votées par le Parlement;
- de veiller à ce que ces politiques et ces lois soient mises en œuvre efficacement par les titulaires des charges publiques exécutives: la responsabilité des ministres (élus) et celle des autorités administratives (nommées) pouvant alors être considérées de façon distincte;
- de contrôler l'utilisation des ressources, et notamment que les dépenses du gouvernement soient faites strictement aux fins pour lesquelles elles ont été autorisées.

■ MUTATION DES CONTRÔLES BUDGÉTAIRES

Traditionnellement, les Parlements exercent un contrôle ante sur le pouvoir exécutif pour les questions budgétaires. Il consiste, à partir des demandes et des intentions des gouvernements, à fixer les revenus fiscaux et tarifaires puis à allouer ces ressources sous forme de budget de dépenses aux divers ministères et organismes. Une activité « lourde » qui mobilise le Parlement, en début d'année financière, durant de nombreux jours (environ trois semaines ou 17% d'une année parlementaire au Québec). En revanche, le reste de l'année, les Parlements se sont jusqu'à présent limités à l'examen au cas par cas des dépenses

engagées (par exemple : « examen des engagements financiers » des commissions parlementaires québécoises, Comité sur les comptes publics à Ottawa) sans vérifier l'atteinte des résultats recherchés ou l'efficacité de la dépense.

Ces pratiques expliquent pourquoi subsistent, encore aujourd'hui dans certains Parlements, des interpellations sur la quantité de crayons achetée par une administration, le nombre de téléphones cellulaires, le coût des déplacements des fonctionnaires, etc. Montées en épingle par les médias, elles réjouissent quelques publics d'électeurs sans nécessairement éclairer le citoyen soucieux de l'intérêt public.

À la fin des années 80, un renouveau s'est amorcé dans plusieurs Parlements, principalement ceux de tradition britannique. Jugeant les contrôles parlementaires en cours d'année sommaires car trop circonscrits aux dimensions comptable et financière et les contrôles en fin d'année impraticables à partir de rapports d'activités généraux et lénifiants, ils ont fait porter leur regard sur la performance de gestion et les résultats réellement atteints par les ministères et organismes publics.

■ DIFFICILE INSTAURATION D'UN CONTRÔLE DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE

Pouvant être jugés dorénavant sur leur performance et non plus seulement sur le respect des procédures, les ministères et organismes gouvernementaux ont été contraints d'adapter leurs façons de faire. Ainsi ont-ils dû, souvent en réponse à des lois votées en ce sens dans la plupart des pays développés¹, clarifier leur mission, planifier à moyen terme leurs objectifs et les résultats escomptés (sur trois ans au Québec), soumettre annuellement un plan d'action et de dépenses et, enfin, déposer un bilan au terme de l'année pour permettre aux parlementaires d'apprécier les éventuels écarts positifs ou négatifs entre les objectifs et les résultats effectivement atteints.

Car si la mise en œuvre de cette vision rénovée du contrôle parlementaire pose de nombreux défis aux administrations publiques, elle en offre également aux parlementaires. Les premières sont invitées à maîtriser des outils de comptabilité de gestion et des systèmes d'information modernes, plus précis et plus transparents. Les parlementaires, pour leur part, doivent être en mesure d'analyser cette information et de réagir avec la rigueur qu'implique leur statut, aussi bien lors de l'interpellation des ministres en assemblée plénière ou en commission parlementaire que pendant leurs discussions avec les administrateurs publics, du moins dans les États où cette pratique est usuelle (depuis 1991 au Québec). La qualité de leur contrôle dépendra, prioritairement, de la pertinence de l'information et de la lisibilité des rapports et des analyses qui leur sont soumis², de leur évaluation des critères de performance retenus par les ministères et organismes et de leur compréhension du partage des responsabilités entre les autorités politiques et les dirigeants de l'administration.

Cette modernisation de la fonction contrôle ne manque donc pas d'avoir des répercussions sur l'emploi du temps et le contenu même du travail des parlementaires et sur la répartition des ressources au sein des services administratifs du Parlement. C'est l'occasion pour tous les députés, anciens et nouveaux, d'apprendre à en manier les concepts et les outils, faute de quoi on risquerait d'entretenir dans l'administration le sentiment de devoir produire des documents d'information inutiles.

■ L'ÉLARGISSEMENT ET LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Les Parlements d'Europe continentale se sont à leur tour outillés pour que leurs contrôles soient plus efficaces et s'appliquent plus largement, sans pour autant atteindre les standards du Congrès des États-Unis où 6 000 personnes sont directement au service des élus. Sur l'initiative des parlementaires, des

¹ Exemples de lois sur la modernisation de la gestion axée sur la performance : Government and Performance Results Acts (États-Unis, 1993) ; Loi sur l'administration publique (Québec, 2000) ; Loi organique relative aux lois de finances (France, 2001)

² Notamment, au Québec, par le vérificateur général (effectif : 200 personnes) et le Service des études documentaires de l'Assemblée nationale et de soutien aux commissions (effectif : près de 25 personnes)

mécanismes pour l'évaluation continue des lois (Office parlementaire d'évaluation de la législation créé en France en 1996 par exemple) ont été mis en place. Il en a été de même pour l'évaluation transversale des politiques, des programmes et des services publics dans des secteurs névralgiques: éducation, santé, économie, développement durable... Par ailleurs, les missions rattachées à la puissance publique: justice, sécurité publique (polices, services de renseignement), encadrement du lobbying, protection des renseignements personnels, etc. n'échappent pas à ces nouvelles formes de contrôle parlementaire.

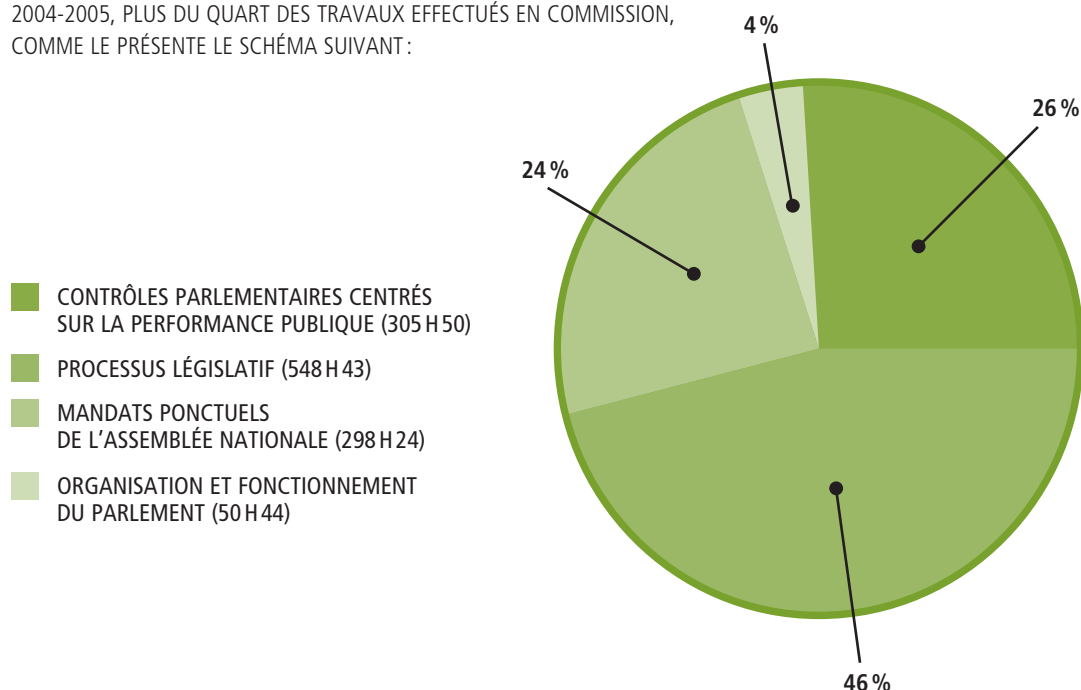
Dans la même perspective, au Québec, chacune des commissions parlementaires (sectorielle) convient généralement de l'étude d'un thème par session ou législature dans le cadre du « mandat d'initiative parlementaire ». Le Bundestag allemand exige plutôt, depuis le milieu des années 80, que les projets de loi dans les domaines économique, social et éducatif soient assortis d'une obligation d'évaluation qui devra

lui être transmis trois ou cinq ans après l'adoption. Mais le meilleur exemple de cette évolution reste, au Royaume-Uni, le National audit office (NAO). Organe indépendant, le NAO, dont l'effectif est de 750 personnes, travaille en étroite collaboration avec le Committee of Public Accounts de la Chambre des communes. Sa création, en 1983, a permis un renforcement significatif du contrôle parlementaire sur la performance des dépenses publiques.

Ainsi, longtemps cantonné à une simple vérification de conformité des actes au regard de la concordance budgétaire et du droit administratif, le contrôle parlementaire a agrandi son champ d'action. Les Parlements se doivent de revoir leur organisation et le calendrier de leurs activités, notamment celui des commissions parlementaires. Leur tenue en dehors de la période de réunion de l'assemblée plénière peut permettre de dégager le temps nécessaire à un contrôle parlementaire à la hauteur des exigences des réformes de l'État auxquelles les électeurs aspirent.

TRAVAUX DE CONTRÔLE DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES AU QUÉBEC

LES ACTIVITÉS ATTACHÉES EN PRIORITÉ AU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA PERFORMANCE DE LA GESTION PUBLIQUE REPRÉSENTAIENT, EN 2004-2005, PLUS DU QUART DES TRAVAUX EFFECTUÉS EN COMMISSION, COMME LE PRÉSENTE LE SCHÉMA SUIVANT :



Source : Rapport annuel de l'Assemblée nationale pour 2004-2005

CONTRÔLES PARLEMENTAIRES CENTRÉS SUR LA PERFORMANCE PUBLIQUE

	HEURES	%
EXAMEN DÉTAILLÉ DES DEMANDES DE CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT	198 h 59	17 %
INTERPELLATIONS FORMELLES D'UN MEMBRE DU GOUVERNEMENT Tout député d'opposition peut interpellier un ministre (une seule interpellation par semaine pendant les périodes où l'Assemblée plénière siège, sauf en période de travaux intensifs) sur toute question d'intérêt général relevant de sa compétence. L'interpellation (deux heures) a lieu au cours d'une séance de la commission compétente.	16 h 08	1 %
IMPUTABILITÉ DES ADMINISTRATEURS PUBLICS Seule la Commission de l'administration publique a le mandat d'entendre les administrateurs publics sur leur gestion. La Commission réalise ce mandat en invitant les sous-ministres et les dirigeants d'organismes à venir exposer publiquement leurs réactions aux observations contenues dans le rapport du vérificateur général découlant de ses travaux de vérification de l'optimisation des ressources.	43 h 57	4 %
SUVEILLANCE D'ORGANISMES Surveillance d'organismes afin d'étudier les orientations, les activités ou la gestion d'organismes publics qui relèvent de la compétence d'une commission.	18 h 17	2 %
VÉRIFICATION DES ENGAGEMENTS FINANCIERS En vertu du règlement de l'Assemblée nationale, la Commission de l'administration publique doit procéder à la vérification de tous les engagements financiers de 25 000 \$ et plus qui ont été autorisés par le Conseil du trésor, le Conseil exécutif ou les ministères.	11 h 47	1 %
MANDATS D'INITIATIVE DES PARLEMENTAIRES De leur propre initiative, les membres des commissions étudient les projets de règlement et les règlements, les orientations, les activités et la gestion des organismes publics et toute autre matière d'intérêt public.	13 h 46	1 %
TOTAL PARTIEL DES TRAVAUX EN COMMISSION	305 h 50	26 %

Source : Rapport annuel de l'Assemblée nationale pour 2004-2005

Quand l'État donne l'heure... juste !

*Paru samedi 1^{er} avril 2006, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A27

L'État « maître des horloges », voilà ce que tous les citoyens vivent encore une fois en ce début de printemps en changeant d'heure. La régie de l'heure est aujourd'hui le privilège non contesté de la puissance publique nationale. Il n'en a pas toujours été ainsi. C'est en effet l'accroissement de la connaissance scientifique, le développement des communications, la volonté d'optimiser l'activité économique et un souci d'harmonisation et de sécurité qui ont conduit les États à « régler le temps ».

■ 144 FUSEAUX HORAIRES EN AMÉRIQUE EN 1867

Au XIX^e siècle, le temps solaire rythmait encore la vie des localités, midi coïncidant avec le moment où le soleil atteignait son zénith. Avec pour conséquence une atomisation de l'heure, celle-ci variant d'une minute par tranche de 18 km d'est en ouest, l'heure la plus tardive étant à l'est. En 1867, l'Amérique du Nord comptait ainsi pas moins de 144 fuseaux horaires officiels sans pour autant qu'on s'en émeuve car personne, à l'époque, ne songeait à franchir le continent d'un seul coup d'aile.

C'est avec l'avènement du chemin de fer que la multitude d'heures municipales devint un casse-tête pour les voyageurs en correspondance. Plus grave, elle représentait un réel danger, car on s'inquiétait de

la possibilité de voir deux trains obéissant à des références horaires différentes rouler l'un vers l'autre sur la même voie.

L'Angleterre fut le premier État à uniformiser l'heure sur son territoire, sous la pression, justement, des compagnies ferroviaires. Dès 1850, celles-ci imposaient en effet pour leurs services « l'heure normale de Londres » dans tout le pays. Le Parlement entérina le fait accompli en votant la Definition of Time Act en 1880. Au Canada, les compagnies ferroviaires eurent également leur propre système de « fuseaux horaires » en 1883, inspiré par Sanford Fleming (1827-1915), ingénieur en chef au Canadien Pacifique. Ce Néo-Écossais avait une vision globale de la division du temps applicable à tous les modes de transport et de communication. Il suggéra de segmenter la planète entière en 24 fuseaux horaires, chacun correspondant à 15 degrés de longitude et à une heure, en commençant par le méridien de Greenwich (longitude 0,0 ou GMT).

En octobre 1884 eut lieu à Washington l'International Prime Meridian Conference. Des représentants de 25 pays d'Europe, d'Amérique du Nord, d'Amérique du Sud et d'Asie y participèrent. Au sein de la délégation britannique, Fleming était le seul représentant d'un Dominion, celui du Canada. Malgré les réticences des puissances maritimes comme la France et le Japon pour l'ancrage du méridien « 0,0 » en Angleterre, son système international d'heure fut adopté. Sa pertinence sera rapidement reconnue et il sera très vite appliqué par les pays.

On utilise aujourd'hui dans le monde une version modifiée des fuseaux horaires de Fleming. Les temps légaux sont basés sur le « Temps universel coordonné » (UTC)¹ et les frontières abstraites des fuseaux dessinées à l'origine se confondent désormais dans plusieurs régions du monde avec des frontières géographiques ou politiques. Ainsi par exemple le fuseau horaire légal diffère-t-il de 30 minutes de celui escompté par la formule du temps universel au Népal, en Inde en Iran ou à Terre-Neuve, qui en a d'ailleurs fait une exigence lors de son adhésion au Canada.

La différence est de une heure en permanence en France, en Espagne et aux Pays-Bas et même de deux heures à certaines périodes de l'année. Compte tenu de leur superficie, des pays s'étendent sur plusieurs fuseaux horaires et ont donc plus d'une heure légale. Exemples : 11 en Russie, 6 aux États-Unis depuis 1918, 4 au Brésil et 6 au Canada (5514 km d'est en ouest) qui en comptait 7 jusqu'à ce que le Yukon choisisse l'heure du Pacifique en 1973.

À l'inverse, la Chine, dont le territoire (5200 km d'est en ouest) s'étend sur cinq fuseaux horaires, n'a, pour des raisons politiques et militaires, qu'une seule heure légale, celle de Pékin. Ainsi le soleil se lève-t-il à l'ouest du pays généralement après 9 h du matin et apprend-t-on aux écoliers de la région occidentale du Xinjiang (20 millions d'habitants) que l'astre atteint son zénith quand les pendules indiquent... 15 h !

■ L'HEURE SAISONNIÈRE

Benjamin Franklin – homme de science et philosophe, délégué en France pour obtenir la reconnaissance de l'indépendance des États-Unis – propose dans le *Journal de Paris* du 26 avril 1784 l'adoption de « l'heure d'été ». Même présentée de façon fantaisiste, l'idée avait pour but, déjà, de rationaliser l'activité

humaine et de réaliser des économies d'énergie. Plus de 70 pays l'ont adopté aujourd'hui : dans l'hémisphère Nord où l'on ajoute 60 minutes à l'heure légale (généralement de mars à octobre) et dans l'hémisphère Sud où l'on retranche 60 minutes. La zone de l'équateur fait exception puisque le jour et la nuit y connaissent une durée égale toute l'année.

Appliqué au Royaume-Uni et en Irlande depuis la Première Guerre mondiale et en Italie depuis 1966, le régime de l'heure d'été a été introduit dans la plupart des pays de l'Union Européenne au début des années 80. En 1998, soucieux de faciliter les échanges au sein de l'Union, le Parlement et le Conseil européen ont fixé les dates de changement d'heure au dernier dimanche de mars à 2 h du matin et au dernier dimanche d'octobre à 3 h du matin.

Depuis août 1945, la France vit toute l'année en avance d'une heure sur le soleil (son fuseau naturel étant GMT). Instituée en 1975, après le choc pétrolier de 1974, pour économiser l'électricité, l'heure d'été oblige donc les Français à vivre avec deux heures d'avance sur le soleil durant six mois et ne fait pas l'unanimité. Des projets de loi ont même été présentés, sans succès, par des parlementaires pour l'abolir.

C'est au demeurant en France que l'impact de la rupture semestrielle du temps sur les personnes a été le plus étudié. La mesure est impopulaire auprès des agriculteurs qui s'alignent plus sur la course du Soleil que sur l'heure légale. Les écologistes dénoncent une concentration des activités polluantes aux heures les plus chaudes de la journée. Les analystes de la consommation d'énergie relèvent une surconsommation en ce qui a trait au chauffage au cours des premières heures de la journée (les plus froides) de septembre à juin.

¹ L'UTC est une échelle de temps compromis entre le Temps atomique international (TAI), stable mais déconnecté de la rotation de la Terre, et le Temps universel (TU), directement lié à la rotation de la Terre et donc instable. « Coordonné » indique que UTC est en fait identique au TAI (il en a la stabilité et l'exactitude), mais à un nombre entier de secondes près, soit à 0,9 seconde.

■ L'ORIGINE MILITAIRE DE L'HEURE D'ÉTÉ AU CANADA

Le gouvernement fédéral canadien adopta l'heure avancée en 1918 pour augmenter la production du matériel de guerre. Retirée dès 1919, l'heure avancée obligatoire fut restaurée, à l'année cette fois, et toujours pour des raisons de défense nationale. D'abord en 1940 au Québec et en Ontario, dont les régions urbaines pratiquaient déjà l'heure d'été, puis de 1942 à 1945 dans tout le Canada. L'usage de l'heure d'été s'est généralisé par la suite, sauf en Saskatchewan (excluant la région de Lloydminster, localité frontalière interprovinciale) et en certains lieux de la Colombie-Britannique. Une loi fédérale de 1987 confirme que la réglementation des fuseaux horaires et l'heure d'été est de compétence provinciale, exceptée, éventuellement, si la sécurité du territoire était jugée menacée.

Le Québec² n'avait pas attendu cette confirmation, loin de là, puisque dès 1924, le Parlement québécois avait légiféré pour permettre aux municipalités intéressées d'avancer l'heure sous réserve de la tenue d'un référendum local sur le sujet. Ce texte, amendé par la suite à plusieurs reprises, précisait que l'heure avancée commence le premier samedi de mai à minuit et prend fin le dernier samedi de septembre à minuit.

Depuis 1988, les États provinciaux adeptes de l'heure d'été suivent le modèle nord-américain de l'heure avancée du premier dimanche d'avril au dernier dimanche d'octobre. Or, en juillet 2005, le Congrès américain a approuvé l'Energy Policy Act, dont une disposition vise à allonger de quatre semaines la période d'application de l'heure d'été aux États-Unis. À compter de 2007, l'heure avancée y sera donc en vigueur du deuxième dimanche de mars jusqu'au premier dimanche de novembre. Toutefois, le Congrès a exigé que le ministère américain de l'énergie évalue l'incidence de cette extension dès la fin de 2007. Bien que prise pour économiser l'énergie, un doute plane sur l'efficacité de cette mesure.

Étant donné l'importance des liens commerciaux avec leur voisin, les provinces canadiennes, une fois assurées que les Américains ne reviendront pas sur leur décision, n'ont peut-être d'autres choix que de s'y conformer même si l'impact sur la consommation d'énergie de ce côté-ci de la frontière reste à prouver.

² On oublie aujourd'hui que de 1963 à 1969 une ligne de démarcation de l'heure réglementaire suivit au Québec le 68^e degré de longitude ouest pour permettre aux populations de l'Est du Québec de respecter l'horaire des Maritimes. Depuis 1969, cette ligne est le 63^e degré de longitude ouest, ce qui uniformise l'heure sur presque tout le territoire continental (excepté l'extrême est de la Basse-Côte-Nord et d'Anticosti) en respectant la spécificité des Îles-de-la-Madeleine. Le ministre des Affaires municipales déclara à l'époque que cette rectification avait pour but de répondre à la demande des résidents des régions situées à l'est du 68^e degré qui voulaient « vivre à l'heure du Québec ».

Immigration : équilibre entre contrôle et insertion

*Paru mardi 18 avril 2006, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A23

Phénomène mondial complexe, la question des migrations internationales massives ébranle aujourd'hui la souveraineté des États-nations. Avec près de 26 millions d'immigrants légaux durant la dernière décennie, les États-Unis sont le pays d'accueil champion loin devant l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni. « Terres d'immigration » traditionnelles, l'Australie et le Canada en comptent 4 millions chacun. En pourcentage par rapport à la population locale, l'ordre est évidemment tout autre, le Québec se situant sur ce plan-là dans la moyenne des pays développés avec près de 10 % de personnes nées à l'étranger (voir tableau).

L'admission des étrangers sur le territoire, l'acquisition de la nationalité, l'intégration sociale et culturelle des immigrants ou le contrôle des frontières sont des responsabilités de base des États. En fonction de critères qui varient dans le temps et pour chaque pays, les politiques d'immigration ont donc pour premier objectif de contrôler et de réguler le volume et la composition des cohortes d'immigrants.

■ TROIS SYSTÈMES

Depuis les années 1920, l'octroi de la citoyenneté obéit aux États-Unis à un « système de quotas ». Ils étaient à l'origine fixés par nationalité dans le but de maintenir l'équilibre ethnique et religieux du pays. Cette procédure a été abolie en 1965. La Loi sur l'immigration de 1990 prévoit néanmoins des « plafonds » globaux (20 000 personnes du même pays au maximum) et des plafonds spécifiques pour deux

catégories d'immigrants : les travailleurs (maximum de 140 000) par métier ou secteur d'activité et les ressortissants de pays ne comptant que 50 000 citoyens déjà devenus immigrants permanents aux États-Unis au cours des cinq dernières années (plafond annuel de cette catégorie : 55 000 personnes). À noter que cette seconde procédure est fondée sur un tirage au sort.

En 1967, le Canada a renoncé à son propre système de quotas pour adopter une politique de sélection des migrants fondée sur un « système à points ». Selon ce système, les personnes qui souhaitent immigrer au Canada en tant que « travailleur qualifié » sont sélectionnées en fonction de six critères : les compétences linguistiques, le niveau d'études, l'expérience professionnelle, l'âge, l'existence d'un emploi réservé au Canada et la capacité d'intégration de la personne. Chacun de ces critères se voit attribuer un nombre variable de points. Le candidat est admissible s'il a obtenu un score de 67 sur 100. Depuis 1978, le Québec a obtenu de participer significativement à l'examen des candidats qui souhaitent s'établir sur son territoire.

À la recherche d'informaticiens, l'Allemagne a instauré en 2000 un troisième système étatique dit de « contrat de séjour ». Généralement de durée moyenne (ex. cinq ans), difficilement renouvelable, il est appliqué en fonction d'impératifs économiques conjoncturels, c'est-à-dire pour pallier une pénurie spécifique et provisoire de main-d'œuvre spécialisée. Les personnes retenues bénéficient d'un droit de séjour et de l'accès à la plupart des services publics. Ce système inspire désormais d'autres pays européens (Danemark, Pays-Bas) et même plus loin le Japon.

■ L'EUROPE AU CŒUR DES TENSIONS

À l'échelle de l'Union Européenne, une politique d'immigration encadre exclusivement la libre circulation des personnes, des capitaux et des biens et services entre les États membres. Depuis le traité de Rome en 1957, cette politique est sans cesse réactualisée par de nouveaux accords et des directives d'application : Schengen I (1985), Schengen II (1990), Traité de Maastricht (1993). En revanche, la question des immigrants provenant d'autres pays continue de relever strictement de la compétence des États nationaux.

Les intérêts économiques nationaux à court terme, mais aussi le poids de l'histoire continuent ainsi d'inspirer le recrutement et la sélection des candidats à l'immigration et expliquent parfois leur faible intégration sociale et culturelle dans chacun des pays. Conçus pour satisfaire des besoins immédiats de main-d'œuvre ou pour respecter des accords bilatéraux favorisant souvent les ressortissants d'anciennes colonies, les dispositifs mis en place prennent en effet rarement en compte les impacts possibles sur les autres membres de l'Union.

En outre, soucieux de se distinguer, certains gouvernements de pays développés ou émergents affichent volontiers avec emphase des valeurs d'ouverture et d'accueil. Ce discours ambigu – car fréquemment contredit par la réalité – exacerbe, dans les sociétés moins prospères, l'espoir, légitime au plan humain et reconnu par les conventions internationales sur les droits de l'homme, de conditions de vie meilleures. Avec pour conséquence une augmentation sans précédent de l'immigration clandestine, notamment dans les régions frontalières jugées plus perméables (Europe méditerranéenne ou orientale, sud des États-Unis,) ou dans les pays à la prospérité récente (Venezuela, Argentine, Afrique du Sud, Émirats arabes unis, Malaisie).

■ TENDANCES DES POLITIQUES

Immigration clandestine, non intégration des populations immigrantes ou, à l'inverse, pénurie des demandes pour certaines professions recherchées sont les effets non désirés de politiques d'immigration décidées en ordre dispersé. Politiques qui doivent par ailleurs tenir compte de déterminants migratoires de plus en

plus insaisissables : immigration économique, asile politique, statut de réfugié, permis de séjour temporaire, regroupement des familles, etc.

Si l'apport direct (entrée des immigrants) et indirect (fécondité des immigrants) à la croissance démographique du pays d'accueil est reconnu, il ne contribue généralement pas, selon les spécialistes, à résoudre le problème du vieillissement de la population des sociétés industrielles. Des considérations d'ordre économique restent donc la principale motivation des gouvernements en matière d'immigration.

Besoins d'une main-d'œuvre qualifiée et même hautement qualifiée, recherche d'immigrants entrepreneurs ou investisseurs, attraction de candidats scolarisés dont le profil culturel et linguistique réduira les coûts d'intégration attisent la concurrence entre les États des pays développés. Par contre, les taux d'accueil de nouveaux arrivants légaux non qualifiés stagnent ou régressent depuis 2000.

Dans cette perspective, la révision des politiques nationales d'immigration s'oriente, dans la plupart des pays industrialisés, dans quatre directions : la lutte contre l'immigration clandestine, l'immigration sélective, une meilleure intégration des étrangers en situation régulière, et, pour certains États plus exposés, le développement de partenariats avec les pays tiers pour les inciter à décourager l'émigration de leurs ressortissants, mieux encadrer les transits sur leur territoire et aider au retour des migrants dans leur pays d'origine.

La maîtrise de l'immigration légale se fait d'abord à travers les modalités d'attribution de la nationalité. Aux pays (États-Unis, Royaume-Uni) favorables à une politique souple accordant la nationalité à toute personne née sur le territoire national ou « droit du sol », s'opposent ceux (Allemagne, Japon) qui préfèrent une politique plus contrôlée n'accordant la nationalité que si les parents sont eux-mêmes originaires du pays ou « droit du sang ». Le Canada, la France et d'autres pays dits « d'établissement » pratiquent – tendance qui se généralise – un équilibre « droit du sol – droit du sang » et favorisent le regroupement des familles des nouveaux titulaires du statut de citoyen. Enfin, des États (Espagne, France, Pays-Bas, Portugal) ont conservé dans leur « droit de la nationalité » des

reliquats de la période coloniale en négociant un statut spécifique pour les ressortissants de certaines anciennes colonies.

Formations linguistiques, examens écrits sur l'histoire et les valeurs de la société d'accueil sont deux exemples des nombreuses mesures prises par les pays – seuls les États-Unis et le Royaume-Uni font exception – pour favoriser l'intégration des immigrants. Au Québec, la maîtrise du français est valorisée dans les dossiers de candidature des immigrants dits « indépendants » ou « travailleurs qualifiés ». Divers programmes publics (à temps partiel ou complet) sont offerts (45,8 millions \$ en 2006-2007) pour faciliter l'apprentissage de la langue par les arrivants non francophones.

Le plan d'action du gouvernement québécois pour la période 2004-2007 reconnaît formellement un « contrat moral » qui implique des droits et des responsabilités tant pour la société d'accueil que pour l'immigrant. À cet effet, les principaux axes de l'action conduite par le ministère chargé de l'immigration sont :

- 1) « Une immigration correspondant aux besoins du Québec et respectueuse de ses valeurs »,
- 2) « L'accueil et l'insertion durable en emploi »,
- 3) « L'apprentissage du français ».

POURCENTAGE DE LA POPULATION NÉE À L'ÉTRANGER

	CITOYENS NÉS À L'ÉTRANGER	RÉSIDENTS NON PERMANENTS
JAPON	1,0 %	1,0 %
FINLANDE	2,5 %	1,7 %
ESPAGNE	5,3 %	3,8 %
DANEMARK	6,8 %	5,0 %
NORVÈGE	7,3 %	4,3 %
ROYAUME-UNI	8,3 %	n.d.
QUÉBEC	9,9 %	0,6 %
FRANCE	10,0 %	5,6 %
PAYS-BAS	10,1 %	4,2 %
ÉTATS-UNIS	10,4 %	6,6 %
IRLANDE	10,4 %	5,9 %
BELGIQUE	10,7 %	8,2 %
SUÈDE	12,0 %	5,3 %
ALLEMAGNE	12,0 %	5,0 %
CANADA	17,4 %	5,3 %
NOUVELLE-ZÉLANDE	19,5 %	n.d.
SUISSE	22,4 %	19,3 %
AUSTRALIE	23,6 %	7,4 %
LUXEMBOURG	32,6 %	37,3 %
MOYENNE / PAYS DE L'OCDE	7,8 %	4,5 %

Sources : Ocde, Bilan Migratoire 2002 ; ministère québécois responsable de l'immigration

Le salaire minimum, contesté mais consacré

*Paru lundi 1^{er} mai 2006, **LE SOLEIL**, Opinions, p. 19

Le droit du travail prévoit, dans la plupart des sociétés industrialisées, un salaire minimum. Il s'agit d'une norme légale qui fixe la plus faible rémunération qu'un employeur puisse verser à un employé. Ce plancher salarial a pour objectif premier de protéger les travailleurs non syndiqués et non qualifiés. Dans bien des pays, cette norme est devenue une base de référence sur laquelle s'appuient les employés ou leurs syndicats dans le cadre des négociations salariales avec l'employeur.

L'efficacité économique et sociale du salaire minimum est parfois contestée, notamment par certains économistes qui voient dans cette pratique une atteinte aux lois du marché et une cause de chômage. Même si leurs idées sont quelquefois relayées dans les discours politiques, tous les gouvernements ont choisi de légiférer dans le sens d'un minimum salarial, suivant en cela l'exemple de la Nouvelle-Zélande, pionnière en ce domaine dès 1893.

Les États fédérés américains ont, dans leur grande majorité, adopté depuis 1938 des mesures spécifiques¹ pour encadrer l'application du taux horaire minimum fixé par la loi fédérale votée l'année antérieure (taux aujourd'hui : 5,15 \$US). Ainsi, les principaux États limitrophes du Québec ont-ils choisi d'appliquer un taux supérieur. En Europe, la France a créé un « salaire minimum interprofessionnel de croissance » (SMIC) en 1950 alors que les travailleurs du Royaume-Uni

ont dû attendre 1999 pour que le gouvernement britannique arrête un plancher salarial.

La première loi québécoise en cette matière remonte également aux années 30. Partie intégrante du dispositif des normes minimales de travail, les taux (taux général et taux par secteur professionnel : travailleurs à pourboire, etc.) sont fixés par un décret du gouvernement (taux horaire à compter de mai 2006 : 7,75 \$). Son application est assurée par la Commission des normes du travail.

Ailleurs au Canada, les décrets gouvernementaux sur le salaire minimum sont la règle générale depuis le milieu des années 50. Toutefois, jusqu'à la fin des années 60, ces normes minimales ne s'appliquaient pas également aux hommes et aux femmes. En outre, avant les années 70, plusieurs provinces maintenaient des écarts entre les taux minimaux en fonction des zones géographiques, favorisant ainsi les salariés des centres urbains, mieux payés que ceux des régions rurales. Au demeurant, à l'exception du Manitoba et du Nouveau-Brunswick, les textes de lois provinciaux ne précisent pas le mode de détermination du salaire minimum. La pratique habituelle consiste à fixer ce salaire de base en tenant compte du coût de la vie, des conditions économiques et sociales qui prédominent sur le territoire et, mondialisation oblige, des taux pratiqués dans les États partenaires ou concurrents. Avec pour conséquence que la révision indispensable des taux a lieu non pas, partout, à intervalles réguliers, mais souvent de façon aléatoire.

¹ Seuls les parlementaires des États suivants : Arizona, Alabama, Louisiane, Caroline du Sud, Mississippi et Tennessee n'ont pas jugé pertinent de légiférer dans ce domaine.

TAUX HORAIRES DU SALAIRE MINIMUM POUR LES TRAVAILLEURS ADULTES

	2006		DERNIÈRE MODIFICATION
CANADA		\$ CAN	
Québec		7,75 \$	mai 2006
Ontario		7,75 \$	février 2006
NB		6,50 \$	janvier 2006
Alberta		7,00 \$	septembre 2005
CB		8,00 \$	novembre 2005
Canada-fédéral : Reconnaît les normes de la province concernée			
ÉTATS-UNIS	\$ US	\$ CAN	
Maine	6,50 \$	7,39 \$	septembre 2005
New Hampshire	5,15 \$	5,86 \$	septembre 1997
Vermont	7,25 \$	8,25 \$	janvier 2006
New-York	6,75 \$	7,68 \$	janvier 2006
Fédéral	5,15 \$	5,86 \$	septembre 1997
FRANCE	EURO	\$ CAN	
	8,03 €	11,27 \$	juin 2005
ROYAUME-UNI	LIVRE STERLING	\$ CAN	
	5,0 £	10,13 \$	octobre 2005

Sources : Documents officiels

Augmentation continue du nombre de policiers

*Paru lundi 15 mai 2006, **LE SOLEIL**, Opinions, p. 19

En 2005, l'effectif policier au Québec a atteint 14 753 agents. Un sommet au cours des cinq dernières années. Avec un policier pour 515 citoyens, le ratio policier/habitants est le deuxième plus élevé des États de la fédération canadienne, à l'exception des vastes territoires peu peuplés situés dans le nord-ouest. Il demeure toutefois très en deçà des coefficients enregistrés dans la plupart des démocraties occidentales.

Parmi les provinces canadiennes, c'est la Saskatchewan qui, toujours en 2005 et pour une cinquième année consécutive, détenait le taux de présence policière le plus élevé avec 202 policiers par tranche de 100 000 habitants.

Le Québec suivait avec 194 policiers pour 100 000 habitants (au 24^e rang des sociétés industrialisées). Puis venaient le Manitoba (192) et l'Ontario (187). Cette dernière accueille de plus sur son territoire un important effectif de la GRC, sous autorité fédérale, pour les tâches de sécurité liées aux fonctions de la capitale canadienne. Terre-Neuve (150) et l'Île-du-Prince-Édouard (154) offraient à l'inverse les taux les plus faibles.

En tête des capitales des États fédérés canadiens, Regina affichait en 2005 le plus fort encadrement policier (180) par tranche de 100 000 habitants. Elle était suivie de près par Winnipeg (178) et Toronto (172). Le taux le plus faible était enregistré dans l'agglomération de Québec avec 136 policiers pour 100 000 habitants.

Durant la dernière décennie, seules la Saskatchewan (10%) et la Colombie-Britannique (6%) ont enregistré des hausses significatives de leur effectif policier. Le Québec et l'Ontario, les deux seules entités dont l'administration est dotée d'un corps policier, ont conservé pendant la même période des effectifs policiers relativement stables, compte tenu de l'accroissement de la population.

Au total, on dénombrait (en 2005) sur l'ensemble du Canada à peine plus de 61 000 policiers (dont 17% de femmes), soit environ 1 000 policiers de plus qu'en 2004. Le taux moyen canadien de 189 policiers pour 100 000 habitants était légèrement supérieur à celui de l'année précédente. Il continuait donc d'augmenter comme il le fait depuis 1998, lentement, mais de façon continue.

Les chiffres canadiens restent toutefois très en retrait par rapport à ceux des États-Unis, de l'Australie et du Royaume-Uni où les quotients de présence policière se situaient en 2004 entre 258 et 326 policiers par tranche de 100 000 habitants. Dès 2002, l'Europe continentale affichait des taux bien supérieurs encore : 559 en Italie, 394 en France, 357 en Belgique, 303 en Allemagne, alors que les pays de l'Europe du Nord, Suède (181) et Finlande (160), se rapprochaient des ordres de grandeur canadiens.

Avec 229\$ par citoyen, les pouvoirs publics du Québec occupent le deuxième rang canadien pour les dépenses au chapitre des services de police. Globalement, les investissements, y compris ceux du palier fédéral, se sont élevés au Canada en 2005 à 8,8 milliards\$ – soit un coût moyen par habitant de 276\$ – en hausse de 4% par rapport à l'année antérieure. Il s'agit là d'une huitième augmentation d'affilée.

En revanche, au cours de cette période, on n'avait à déplorer au Canada qu'un ratio de 43 infractions au Code criminel à traiter par policier, soit une baisse de 16 % par rapport au « pic » de 51 infractions de 1991

EFFECTIF POLICIER AU CANADA EN 2005

PROVINCES	NOMBRE DE POLICIERS	TAUX DE POLICIERS PAR 100 000 HABITANTS	NOMBRE DE CITOYENS PAR POLICIER
Terre-Neuve-et-Labrador	776	150	664,9
Île-du-Prince-Édouard	213	154	648,4
Nouvelle-Écosse	1 624	173	577,5
Nouveau-Brunswick	1 297	172	579,8
Québec	14 753	194	515,0
Ontario	23 420	187	535,5
Manitoba	2 256	192	522,0
Saskatchewan	2 011	202	494,3
Alberta	5 335	164	610,5
Colombie-Britannique	7 469	176	569,6
Yukon	120	387	258,2
Territoires du Nord-Ouest	173	402	248,5
Nunavut	121	403	247,9
GRC		1 482	
Canada	61 050	189	528,6

Source : ENAP

Vers un encadrement plus sévère du lobbyisme

*Paru lundi 29 mai 2006, **LE SOLEIL**, Opinions, p. 23

La loi québécoise adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en 2002, reconnaît d'entrée de jeu que «le lobbyisme constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales». Bien que cinq autres Parlements aient légiféré sur le lobbyisme au Canada, le Québec se singularise nettement.

Ainsi, par exemple, seul le Québec a ajouté les dirigeants politiques et administratifs et les fonctionnaires des entités municipales à la nomenclature des titulaires de charges publiques d'État élus ou nommés (ministres, députés et leur personnel, fonctionnaires) qui pourraient faire l'objet «d'activités d'influence».

Autre différence notable, les communications faites par un intermédiaire en vue de l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autorisation sont, au Québec, incluses dans le champ du lobbyisme. Celui-ci couvre de plus les communications écrites ou orales, présentées en vue d'influencer la prise de décision des autorités publiques concernant un projet de loi ou de règlement, une orientation, un programme ou la prise de décision relative à l'attribution d'un contrat (y compris les contrats de PPP), d'une subvention ou d'un avantage financier.

Le Québec se démarque encore par sa gestion du registre des lobbyistes (près de 700 inscrits). Le lobbyiste doit en effet indiquer tous les renseignements qui permettent d'identifier avec précision les buts de sa démarche. Sont donc «lobbyistes» les personnes qui exercent de telles activités de communication pour autrui (lobbyiste-conseil) ou pour le compte de leur organisation ou de l'entreprise qui les emploie (lobbyistes d'organisations ou d'entreprises). À ce chapitre, le Québec ne reconnaît pas jusqu'à présent

comme lobbyistes tous les organismes sans but lucratif. Ainsi, ne sont pas «lobbyistes» les personnes à l'emploi d'organismes œuvrant dans des domaines pourtant devenus sensibles tels que l'environnement et la santé.

En revanche, le Québec est le premier État de la fédération canadienne à s'être doté d'une autorité de contrôle des activités de lobbyisme entièrement indépendante de l'exécutif. Un commissaire au lobbyisme est nommé par l'Assemblée nationale qui lui alloue directement les ressources financières pour remplir sa mission. Quant à la tenue du registre québécois, elle relève du ministère de la Justice.

Jusqu'en 2005, seule la loi québécoise interdisait aux titulaires de charges publiques (ministres, sous-ministres ou dirigeants d'organismes publics et membres des cabinets politiques, autorités locales) d'exercer, au terme de leur mandat, des activités de lobbyisme pendant une période d'une ou deux années suivant la nature de leur fonction précédente. Récemment, Terre-Neuve a également réglementé «l'après-mandat» dans sa loi sur le lobbyisme.

■ AILLEURS DANS LE MONDE

Aux États-Unis, le premier amendement de la Constitution de 1791 consacre, dans un contexte de séparation marquée des pouvoirs, le droit de présenter des «pétitions». On dénombre aujourd'hui 34 700 lobbyistes enregistrés auprès du Congrès et plus de 38 000 inscriptions auprès des 50 États. Par contre, ni l'Union Européenne ni les pays membres, sauf très modestement l'Allemagne, ne réglementent ce type de démarche. Tout au plus, impose-t-on aux lobbyistes de s'inscrire sur un registre d'accès au Parlement européen. On estime que 30 000 lobbyistes agiraient auprès des institutions européennes.

La tendance est actuellement à un meilleur encadrement du lobbyisme. Le Congrès américain examine deux textes de réglementation plus sévères. La Commission européenne a publié en mai 2006 le livre vert sur la transparence en prévision d'une réglementation. À Ottawa, la Chambre des communes étudie le projet de loi C-2 sur l'imputabilité. En juin 2007, le ministre de la Justice du Québec fera un rapport sur la mise en œuvre de la loi sur le lobbyisme, préalable à tout amendement éventuel.

ENCADREMENT DU LOBBYISME AU CANADA

CARACTÉRISTIQUES DE LA LOI	FÉDÉRAL (1988)	QUÉBEC (2002)	ONTARIO (1998)	COLOMBIE-BRITANNIQUE (2001)	NOUVELLE-ÉCOSSE (2001)	TERRE-NEUVE (2005)	C-2* (2006)
Enregistrement obligatoire des lobbyistes	X	X	X	X	X	X	X
Autorité de contrôle indépendante		X					X
Existence de règles d'après-mandat		X				X	X
Existence d'un Code de déontologie	X	X				X	X
Possibilité de mesures disciplinaires		X				X	
Sanctions pénales	X	X	X	X	X	X	X

Source : Observatoire de l'administration publique – ENAP

*C-2: projet de loi fédéral sur l'imputabilité (avril 2006)

Prochain numéro : automne 2006

L'ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE DANS LES « PETITES SOCIÉTÉS »

Nous consacrons le prochain numéro de *Télescope* (printemps-été 2006) à une analyse comparée de la gouvernance dans les sociétés de petite taille. L'unité de mesure de ces sociétés est soit le nombre d'habitants, soit la superficie du territoire. Une faible population ou un espace réduit n'empêchent pas ces pays d'être grands dans l'histoire comme dans le présent. Un présent conjugué d'ailleurs le plus souvent en termes de stabilité politique, de prospérité économique et de consensus social.

Norvège, Suisse, Danemark, Irlande, Suède, Belgique, autant de *success stories*, autant de pays dont on essaie de comprendre les recettes et parfois même de les reproduire. La mondialisation contribuant à faire de tous les pays des « petits pays », la gouvernance de ces sociétés en équilibre prend valeur d'exemple. Mais quelle est donc justement la clef de leur réussite ?

Invités par *Télescope* à répondre à cette question, les experts livrent leur version de l'évolution récente de la gouvernance de ces pays, c'est-à-dire de la représentation de l'État à sa société. Partout l'État « diminue ». Devenu stratège, il se dégage de l'opérationnel, se décentralise, se privatise, conclut des partenariats et renouvelle ses modes d'intervention et de délivrance des services publics. Pour certains, on assiste à la fin du *Big Government*. D'autres n'y voient qu'un simple transfert du *Big Government* du niveau central vers les niveaux régionaux ou locaux.

Accompagnateur ou régulateur et de moins en moins producteur ou opérateur, l'État se repositionne dans sa société. Cette transformation de la relation de l'État avec la société civile est une constante des témoignages recueillis. Ici, on parle de nouveau contrat social, là, de *Negotiated Economy*, ailleurs encore de participation citoyenne ou de « démocratie à temps plein ».

C'est peut-être à la conjonction du recentrage de l'État et du renforcement d'une démocratie participative venant s'ajouter à la démocratie représentative que réside le « secret » du succès des « petits pays ».

L'Observatoire de l'administration publique

un pôle institutionnel de recherche voué à l'analyse comparative des
systèmes de gouvernance



Dans un contexte politique et socio-économique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète, les États et les organisations publiques affrontent des problématiques dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier. L'efficacité des administrations publiques exige une mise en perspective des expériences et des modèles de gestion.

Depuis sa création en 1993 **L'Observatoire de l'administration publique** recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde et pose un regard comparatif sur les changements initiés par les États, acteurs centraux de la gouvernance. Il examine et étudie la mise en œuvre des réformes des administrations publiques engagées dans les pays développés ou en transition. Ses champs de recherche portent sur le rôle, les fonctions et l'organisation de l'État, les ajustements des politiques et programmes et la gestion publique.

INFORMATION ET ABONNEMENTS AUX PUBLICATIONS

Secrétariat de L'Observatoire de l'administration publique
Madame Danyelle Landry
ENAP
555, boulevard Charest Est, Québec (Québec)
G1K 9E5 Canada
TÉLÉPHONE : (418) 641-3000, POSTE 6574
TÉLÉCOPIEUR : (418) 641-3057
Internet : <http://enap.quebec.ca/observatoire>

LA RECHERCHE COMMANDITÉE

Les chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique effectuent, sur une base contractuelle, à la demande de ministères ou d'organismes publics, des études comparatives sur les modes de gestion, les politiques et les programmes implantés au sein des administrations publiques à l'étranger et au Québec. Cette activité, inscrite dès l'origine dans la mission de L'Observatoire, a vu son volume croître et se diversifier au fil des années pour devenir aujourd'hui un des points forts de son action. Les investigations de L'Observatoire portent sur les stratégies d'intervention dans les administrations publiques : réorganisation des appareils étatiques, décentralisation administrative, utilisation des technologies de l'information, étalonnage, mesure de la performance, planification stratégique, gestion financière, management des ressources humaines, gestion de l'interface public privé, éthique, etc. Elles prennent les formes les plus variées : comparaison de programmes et de politiques, mise en lumière d'expériences innovantes, analyse de réformes administratives, veille spécifique, etc.

LES PUBLICATIONS

L'Observatoire de l'administration publique a créé un dispositif intégré de communication aux fins d'assurer la diffusion de ses travaux de veille et de recherche.

OBSERVGO, bulletin électronique hebdomadaire, collecte et redistribue l'information de veille sous forme de références

VIGIE, lettre bimestrielle thématique, publie de courts articles et des nouvelles brèves sur les tendances et innovations administratives et présente des ouvrages récemment parus dans le domaine du management public

TÉLESCOPE est une revue trimestrielle d'analyse comparative en administration publique qui réunit des experts internationaux sur des problématiques spécifiques

Les publications de L'Observatoire sont disponibles sur internet :
<http://enap.quebec.ca/observatoire>

UNE ÉQUIPE AU CŒUR DE LA CONNAISSANCE

L'Observatoire de l'administration publique s'appuie sur un groupe de professeurs, de professeurs associés et d'attachés de recherche. Il fait appel en outre à l'expertise des professeurs de l'École nationale d'administration publique du Québec et associe des étudiants à ses projets de recherche. Animateur de plusieurs réseaux de correspondants, il mobilise enfin des compétences en provenance du Québec et du monde entier, praticiens ou universitaires spécialistes de l'administration publique.



L'OBSERVATOIRE
DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

Télescope est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. Elle est publiée quatre fois par année. Sa production est coordonnée par l'équipe du département des publications de L'Observatoire de l'administration publique. Le choix des thèmes et des textes de *Télescope* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part des membres de L'Observatoire. Avant publication, tout article est soumis à un comité composé d'universitaires qui évalue son acceptabilité. En cas de controverse sur un article ou sur une partie d'un article, l'auteur est avisé. La révision linguistique est obligatoire. Elle est assurée par les services spécialisés de l'ENAP. La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée avec mention obligatoire de la source. Les professeurs d'établissements d'enseignement ne sont pas tenus de demander une autorisation pour distribuer des photocopies. *Télescope* bénéficie du soutien financier de L'ENAP du Québec et du gouvernement du Québec.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
TÉLESCOPE

DÉPÔT LÉGAL
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA
ISSN 1203-3294



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