

AU COEUR DU RENOUVEAU ADMINISTRATIF : L'ENGAGEMENT INSTITUTIONNEL QUELQUES ENSEIGNEMENTS EMPIRIQUES TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE QUÉBÉCOISE

Bachir Mazouz *et al.*

E.N.A. | *Revue française d'administration publique*

**2005/3 - no115
pages 403 à 419**

ISSN 0152-7401

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2005-3-page-403.htm>

Pour citer cet article :

Mazouz Bachiret *al.*, « Au coeur du nouveau administratif : l'engagement institutionnel quelques enseignements empiriques tirés de l'expérience québécoise »,
Revue française d'administration publique, 2005/3 no115, p. 403-419. DOI : 10.3917/rfap.115.0403

Distribution électronique Cairn.info pour E.N.A..

© E.N.A.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

AU CŒUR DU RENOUVEAU ADMINISTRATIF : L'ENGAGEMENT INSTITUTIONNEL

Quelques enseignements empiriques tirés de l'expérience québécoise ¹

Bachir MAZOUZ

Benoît TREMBLAY

*Professeur agrégé à l'ENAP,
Université du Québec*

Professeur titulaire, HEC Montréal

Joseph FACAL

Professeur invité, HEC Montréal

Contrairement aux positions théoriques tranchées en faveur de la pensée « universaliste » caractérisant les réformes administratives engagées par les gouvernements des pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)², nous sommes enclins à penser que les modèles de gouvernance qui ont émergé ces vingt dernières années sont empreints de spécificités locales et contextuelles³. Bien que

1. La version préliminaire de notre manuscrit a bénéficié d'une lecture critique et des suggestions de la part de plusieurs collègues œuvrant dans les champs de l'administration publique et des sciences de la gestion. Qu'il nous soit permis, ici, de témoigner toute notre gratitude au professeur Patrick Marie, de Concordia University, au professeur Taïeb Hafsi, titulaire de la chaire de management stratégique international Walter-J.-Somers de HEC Montréal ainsi qu'aux professeurs Jean Leclerc, Michel Paquin, Paul-André Comeau et Stanley Tremblay de l'École nationale d'administration publique également de l'Université du Québec. Nous tenons à exprimer notre gratitude à M. Pierre A. Bélanger, directeur de l'Institut d'administration publique du Québec (IAPQ) ainsi que les évaluateurs anonymes de la *Revue française d'administration publique* pour leurs précieux commentaires et suggestions, Mme Valérie Martin pour la qualité des données empiriques qu'elle a bien voulu partager avec nous pour les besoins de cet article, Corinne Piessé, Jean-Roch Côté et Roseline Nerette pour leur contribution linguistique. Enfin, nos recherches bénéficient du soutien financier de la direction de l'enseignement et de la recherche de l'ENAP ; que le professeur Luc Bernier reçoive ici l'expression de notre reconnaissance.

2. Jones (L. R.), Kettl (D. F.), « Assessing Public Management Reform in an International Context », *International Public Management Review*, vol. 4, Issue n° 1, 2003, pp. 1-19.

3. Mazouz (B.), Tremblay (B.), « Toward a Post-bureaucratic Model of Governance : How the Institutional Commitment is Challenging Quebec's Administration », *Public Administration Review*, accepté pour publication en mars 2005 ; Aucoin (P.), « La fonction publique comme organisation apprenante : maintenir le mouvement de réforme dans la fonction publique » in *La modernisation de la gouvernance*, Centre canadien de gestion, 2000, pp. 155-195.

conceptuellement articulés autour des notions de résultats, d'amélioration des services aux citoyens et d'imputabilité, ces nouveaux modèles de gouvernance publique accordent une place non négligeable aux réalités que doivent vivre et avec lesquelles doivent composer les organismes publics et les unités administratives ministérielles⁴. Pour étayer ce constat empirique, nous présentons ici le cas de la stratégie québécoise en matière d'implantation des réformes administratives. Il s'agit d'une stratégie fortement imprégnée par l'héritage de l'histoire⁵ et les spécificités sociologiques et culturelles de la population et des institutions démocratiques québécoises.

Puisant ses fondements dans une prise de conscience identitaire, la Révolution tranquille a marqué l'essor de la société québécoise dès le début des années soixante. Saisissant l'expression de cette démarche collective, toutes les formations politiques qui se sont succédées au pouvoir entre 1960 et 2003 ont réalisé l'importance des valeurs portant sur la participation, la concertation, l'autonomie et la responsabilisation des acteurs⁶. En ce qui concerne en particulier la gouvernance publique, pour faire face aux défis de plus en plus complexes que posent l'évolution de la société civile québécoise et celle de la nouvelle économie, lesdites valeurs se sont cristallisées dans des ententes, conclues sous formes d'engagements institutionnels. Dès 1995, date marquant l'apparition des premières unités autonomes de services, ces engagements se sont progressivement imposés aux dirigeants d'organismes publics, à l'administration centrale (hauts fonctionnaires) et aux décideurs politiques (élus)⁷. En mai 2000, la loi sur l'administration publique est venue officialiser les engagements institutionnels que devraient adopter les différents acteurs impliqués par l'action publique⁸. Convention de performance et d'imputabilité et entente de gestion deviennent dès lors des outils institutionnels dont devraient se servir les gestionnaires publics.

Nous présenterons, en premier lieu, des éléments comparatifs permettant de cerner la légitimité de l'engagement institutionnel à la base du modèle québécois de gouvernance ; en second lieu, nous exposerons et discuterons la stratégie d'implantation de ce modèle ; et enfin, nous aborderons, en troisième, lieu des éléments empiriques portant sur les aspects organisationnels et managériaux de l'engagement institutionnel.

LA SPÉCIFICITÉ DE LA STRATÉGIE QUÉBÉCOISE : ÉLÉMENTS D'UNE ANALYSE COMPARATIVE

Dans une perspective comparative, nous tenterons ici de mettre en relief l'originalité du renouveau administratif québécois. L'examen de deux autres réformes majeures survenues en Alberta et en Ontario pendant la même période, nous permettra de conclure

4. Long (E.), Franklin (A.L.), « The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act : Top-Down Direction for Bottom-Up Implementation », *Public Administration Review*, 2004, May/June, vol. 64, n° 3, pp. 309-319.

5. Côté (L.), « La modernisation de l'administration publique québécoise à la lumière de l'expérience étrangère », *Coup d'œil*, 2002, vol. 8, n° 1, avril, pp. 9-12.

6. *Ibid.*

7. Borins (S.), « Transformation of the Public Sector : Canada in a Comparative Perspective », pp. 3-17, in Christopher Dun ed., *The Handbook of Canadian Public Administration*, Toronto, Oxford University Press, 2002. Maltais (D.) et Mazouz (B.), « À Nouvelle gouvernance, nouvelles compétences », *Revue Internationale de Gestion*, 2004, vol. 29, n° 3, automne 2004, pp. 82-92.

8. LRQ, chapitre A-6.01, Loi sur l'administration publique, *Gazette officielle du Québec*, n° 25 du 21 juin 2000, p. 3581.

à l'importance que prennent les spécificités historiques et sociales dans le modèle québécois de gouvernance⁹.

Le paradigme de l'État-providence et la conception keynésienne du rôle des dépenses publiques, qui ont vu le jour lors de la crise des années trente, ont été confrontés à des limites évidentes au début des années quatre-vingt. Les réformes administratives enclenchées dans la foulée de cette remise en question et la recherche d'un « nouveau management public » ont soulevé des débats passionnants. Pendant un quart de siècle, le rôle de l'État, l'étendue des services publics, le rôle respectif des acteurs publics et privés, leurs collaborations (partenariat, sous-traitance, externalisation), la place conquise par le marché (privatisation, déréglementation), les pratiques de gestion, les structures organisationnelles et beaucoup d'autres questions ont dominé les échanges académiques et les expériences empiriques¹⁰. De ces débats, on retiendra que la réforme est mondiale mais que les stratégies de son élaboration et de sa mise en œuvre sont empreintes de spécificités nationales¹¹.

Si les débats sur le rôle de l'État moderne tendent à s'éterniser, ceux consacrés aux « façons de faire et de penser » l'action gouvernementale et l'intervention publique ont profondément changé dans les pays de l'OCDE¹². D'une manière ou d'une autre, la diversité des logiques soutenant les réformes a contribué au choix des stratégies de leur élaboration et de leur mise en œuvre. En effet, ces dernières diffèrent sensiblement selon que les modèles de gouvernance en émergence sont d'inspiration idéologique¹³, structurelle¹⁴, conjoncturelle ou budgétaire¹⁵. La crise des finances publiques qu'a connue la Nouvelle-Zélande a entraîné une révision profonde du rôle même de l'État et de son mode de fonctionnement¹⁶. Au Royaume-Uni et aux États-Unis, les mouvements de privatisation et de création massive d'agences gouvernementales ont été enclenchés pour répondre à un

9. La notion de modèle est ici entendue non dans son sens normatif ou exemplaire, mais dans le sens véberien de la stylisation *a posteriori* d'un ensemble de traits caractéristiques de base ; Lévesque (B.), « Vers un modèle québécois de seconde génération ? », *Cahiers du CRISES*, UQAM, 2003, n° 0303, pp. 1-22.

10. Jones (L.R.), Kettl (D.F.), « Assessing Public Management Reform in an International Context », *International Public Management Review*, 2003, vol. 4, Issue n° 1, pp. 1-19 ; Jones (L.R.), « Symposium on public management reform and e-government », *International Public Management Journal*, 2002, vol. 5, pp. 97-124 ; Mazouz (B.), Côté (L.) et Emery (Y.), « La transformation de l'État et de ses organisations : une perspective managériale internationale », *Management International*, automne 2004, vol. 9, n° 1, numéro thématique, IX à XVI.

11. Aucoin (P.), « La fonction publique comme organisation apprenante : maintenir le mouvement de réforme dans la fonction publique » dans *La modernisation de la gouvernance*. Centre canadien de gestion, 2000, pp. 155-195 ; Rouillard (L.), « Nouvelles stratégies d'action dans le secteur public québécois : quatre exemples d'innovations financières », *Administration publique du Canada*, 2002, vol. 45, n° 1, pp. 52-69 ; Guthrie (J.) et Steane (P.), « Learning From International Public Management Reform », vol. 11A, Oxford, JAI-Elsevier Science, 1999, pp. 133-142 ; Olsen (J.P.) Peters (G.), *Lessons from Experience : Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo : Scandinavian University Press, 1996.

12. Jones (L.R.), « Symposium on public management reform and e-government », *International Public Management Journal*, 2002, vol. 5, pp. 97-124 ; Gow (J.I.) et Dufour (C.), « Le nouveau management public est-il un paradigme ? Cela a-t-il de l'importance ? », *Revue internationale des sciences administratives*, 2000, vol. 66, n° 4, pp. 680-707.

13. Kettl (D.F.), *The Global Public Management Revolution : A Report on the Transformation of Governance*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 2000.

14. Barzelay (M.), Armajani (B.J.), « *Breaking Through Bureaucracy : A New Vision For Managing In Government* », Berkeley : University of California Press, 1992.

15. Hood (C.), « Emerging Issues in Public Administration », *Public Administration*, 1995, vol. 73 (Spring), pp. 165-183 ; Guthrie (J.), Olson (O.) et Humphrey (C.), « Debating Developments in New Public Financial Management : the Limits of Global Theorising and Some New Ways Forward », *Financial Accountability and Management*, 1999, vol. 15, n° 3/4, pp. 209-228.

16. Gill (D.), « New Zealand Experience with Public Management Reform », *Jones IPMN Newsletter*, 2001, n° 2, IPMN : www.willamette.org/ipmn ; Leclerc (J.), *Gérer autrement l'administration publique*, Presse de l'Université du Québec, 2001 ; Kibblewhite (A.), « Effectiveness : The Next Frontier in New Zealand » in

double impératif idéologique et structurel¹⁷. Le rythme et le contenu des réformes en France et au Canada semblent pour leur part plutôt influencés par la conjoncture économique mondiale et par des soucis de modernisation de la gestion publique¹⁸.

Dans le cas du Canada, le déficit et la dette publique avaient atteint au milieu des années quatre-vingt des proportions plus élevées encore qu'en Nouvelle-Zélande et la sanction brutale des marchés financiers n'a été évitée que grâce à la forte intégration nord-américaine de l'économie canadienne. Quant au Québec, malgré les inquiétudes suscitées par sa situation financière, le renouveau du secteur public, de la fonction publique et des activités gouvernementales nous semble plutôt marqué par une orientation managériale et organisationnelle.

Les réformes ailleurs au Canada

C'est en Alberta qu'a commencé à se faire sentir, au début des années quatre-vingt-dix, la vague de réformes de l'administration publique qui, pendant dix ans, allait déferler sur tout le Canada. Ses artisans n'ont pas caché qu'ils s'inspiraient de la réforme survenue en Nouvelle-Zélande au cours des années quatre-vingt¹⁹.

La réforme albertaine a surpris tout le monde. Enclenchée immédiatement après l'accession de Ralph Klein à la tête du Parti conservateur et son arrivée au pouvoir en 1992, elle se caractérise par ses ambitions globales, sa vitesse d'exécution, ainsi que par la franchise et la simplicité du discours qui la justifiait. L'autoritarisme dont ont usé les décideurs les ont dispensés de rechercher l'accord des acteurs collectifs traditionnels ou de tenir compte des objections soulevées, pour s'appuyer essentiellement sur une majorité parlementaire et sur l'opinion publique²⁰.

L'opération, qui s'est déroulée en grande partie entre 1993 et 1997, a consisté en d'importantes compressions des dépenses gouvernementales, conjuguées à l'octroi aux instances locales d'une autonomie accrue pour pouvoir en gérer l'impact — notamment par un plus grand recours à la sous-traitance et par l'imposition de tarifs aux usagers —, à l'allègement et à la simplification des structures gouvernementales, à l'obligation pour chaque ministère et chaque agence de se doter d'un plan d'action triennal, et à quelques privatisations ciblées²¹. Dans cette réforme, le rôle joué par la forte personnalité du Premier ministre Ralph Klein — mélange de détermination et de bonhomie populiste — ne doit pas être sous-estimé.

À des fins symboliques, le gouvernement commença par abolir le régime de pensions des députés. Il comprima ensuite ses dépenses globales de 20 % en quatre ans, avec des réductions de 8 % en éducation, 14 % en santé, 25 % en aide sociale et 30 % en environnement. Le nombre de ministères passa de 26 à 17. L'effectif des fonctionnaires fut

Jones, Guthrie, Steane eds., *Learning From International Public Management Reform*, 2001, vol. 11A, Oxford, JAI-Elsevier Science, pp. 177-192.

17. Stevens (A.), « Les agences d'exécution et leur impact sur le Civil Service », *Revue française d'administration publique*, 1990, n° 55, juillet-septembre, pp. 485-495.

18. Pêcheur (B.), « Bilan et perspectives du renouveau du service public », *Revue française d'administration publique*, 1990, n° 55, juillet-septembre, pp. 393-403 ; Lindquist (E.), « La restructuration du gouvernement et l'évolution de la fonction publique de carrière dans les provinces et territoires du Canada » dans Bourgault et al., *Administration publique et Management public. Expériences canadiennes*, Les publications du Québec, 1997, pp. 243-259.

19. Douglas (R.) et Callen (L.), *Towards Prosperity*, Auckland (NZ), David Bateman, 1987.

20. Lisac (M.), *The Klein Revolution*, NeWest Books, Edmonton, Canada, 1995.

21. Schwartz (H.), « Reinvention and Retrenchment : Lessons from the Application of the New Zealand Model to Alberta, Canada », *Journal of Policy Analysis and Management*, 1997, vol. 16, n° 3, pp. 405-422.

réduit de 20 % en quatre ans. Leur salaire fut amputé de 5 % la première année, puis gelé les années suivantes²². Des dizaines de milliers de bénéficiaires de l'aide de dernier recours virent celle-ci réduite, voire supprimée. Cela en poussa certains à migrer vers les provinces voisines. Quelques monopoles publics à mission très étroite furent aussi privatisés, notamment la vente d'alcool et l'enregistrement des permis de conduire et des certificats de mariage²³.

Par ailleurs, le secteur de la santé — au Canada, toujours le plus sensible et le plus coûteux — fut le terrain de changements fondamentaux et des controverses les plus vives. Plusieurs établissements furent fermés, des milliers de lits supprimés, de nombreux services regroupés et placés sous le contrôle d'instances décisionnelles régionales. On resserra la liste des services médicaux couverts par l'assurance-santé étatique et on encouragea la création de cliniques médicales privées et semi-privées, au grand dam d'un gouvernement fédéral qui s'est historiquement fait le défenseur des principes d'universalité et d'accessibilité des soins de santé au Canada sans égard à la réalité de la participation déclinante des provinces à leur financement²⁴.

Largement imprégnée d'une rhétorique à l'américaine du rapport coûts-bénéfices, la réforme albertaine de la santé connut sa part de ratés. En 1995, le temps d'attente pour une chirurgie cardio-vasculaire était le double de celui du Québec. À l'évidence, le gouvernement avait sous-estimé l'attachement de la population au système étatique et il dut réinjecter des fonds dans le réseau dès 1996. Néanmoins, dès l'année fiscale 1994-1995, le gouvernement albertain enregistrait un premier surplus budgétaire, qui fut suivi de plusieurs autres, lui donnant les moyens de réinvestir des sommes importantes dans les services publics. Il faut dire que le gouvernement a pu bénéficier d'une conjoncture économique exceptionnelle, découlant pour une bonne part d'une forte augmentation des revenus qu'il tire du pétrole et du gaz naturel²⁵. Réélu sans difficulté depuis, le gouvernement de Ralph Klein doit maintenant relever le défi de gérer les demandes de nouvelles dépenses et d'accorder, la prospérité retrouvée le justifiant, un rôle accru à l'État.

On constate cependant que la réforme Klein n'a pu se transposer facilement ailleurs au Canada où ne se retrouvaient pas les mêmes conditions de relative faiblesse de l'opposition politique et syndicale et d'une opinion publique à ce point réceptive à un discours individualiste. L'exemple ontarien l'illustre bien.

Au pouvoir depuis 1991, la gauche ontarienne laissait derrière elle en 1995 un déficit historique de 10,6 milliards de dollars. La même année, parti troisième dans les intentions de vote, le Parti conservateur surprend tous les observateurs et remporte les élections. Endossant un programme radical — que ses partisans appellent « la Révolution du bon sens » — le nouveau gouvernement vise à éliminer le déficit en cinq ans, à baisser des impôts de 30 % en trois ans, et à réduire considérablement la taille de l'État (Parti Conservateur de l'Ontario, 1994). On sent partout l'influence des expériences albertaine et néo-zélandaise, et celle de la droite américaine. De l'aveu même des responsables

22. Boothe (P.), « The New Approach to Budgeting in Alberta », Christopher Bruce, Ronald Kneebone, Kenneth Mckenzie eds., *A Government Reinvented : A Study of Alberta's Deficit Elimination Program*, New York, Oxford University Press, 1997, pp. 216-230.

23. Dufour (C.), « La Révolution du bon sens de Mike Harris », *Télescope*, Observatoire de l'administration publique, ENAP, 1997, vol. 4, n° 4.

24. Facal (J.), *Le déclin du fédéralisme canadien*, VLB éditeur, Montréal, 2001.

25. Mansell (R.), « Fiscal Restructuring in Alberta : An Overview of the Program and the Economic and Political Environment », Christopher Bruce, Ronald Kneebone et Kenneth Mckenzie eds., *A Government Reinvented : A Study of Alberta's Deficit Elimination Program*, New York, Oxford University Press, 1997, pp. 16-76.

ontariens, la modernisation de l'appareil administratif de l'État fédéré du New Jersey, qui venait d'avoir lieu, a particulièrement influencé la démarche du gouvernement Harris ²⁶.

La restructuration d'une fonction publique qu'on veut plus réduite, plus responsable et plus efficace s'appuie sur cinq processus : (1) chaque ministère doit désormais se doter d'un mécanisme de planification des affaires, calqué sur le modèle de l'entreprise privée ; (2) des modes alternatifs de prestation des services — comme les partenariats avec le secteur privé, la sous-traitance, l'octroi de franchises et les privatisations — sont introduits, et le citoyen est dorénavant considéré comme un client qu'il faut satisfaire ; (3) l'implantation des nouvelles technologies de l'information est accélérée ; (4) des mesures de performance des employés et des programmes sont introduites ; (5) on donne enfin davantage d'autonomie aux gestionnaires, tout en spécifiant leurs objectifs et leurs responsabilités ²⁷.

En deux ans, le nombre de ministères a été réduit de 28 à 16 et celui des fonctionnaires de 85 000 à 70 000. Comme en Alberta, ce sont les dépenses sociales, particulièrement l'aide de dernier recours, qui ont été le plus durement touchées.

Réélu avec une majorité accrue en 1999, le gouvernement Harris continuera sur sa lancée, se souciant peu des critiques et ne recherchant pas de consensus. À titre d'exemple, les six municipalités de la région de Toronto seront fusionnées par voie législative en dépit d'un référendum ayant donné une majorité aux opposants. Les relations du gouvernement avec la minorité franco-ontarienne sont extrêmement tendues. Le scandale de l'eau contaminée à Walkerton est imputé par bien des critiques au désengagement de l'État en matière environnementale.

Quoi qu'il en soit, la « révolution du bon sens » de Mike Harris s'est heurtée à davantage de résistances que celle engagée par Ralph Klein en Alberta ²⁸. Le climat de constante tension sociale a certainement poussé les électeurs ontariens à opter pour l'accalmie et le recentrage, en accordant la majorité des voix au Parti libéral en 2003.

Convergence et divergence des modèles de gouvernance

Quand on compare le radicalisme néo-libéral des expériences albertaine et ontarienne à la voie privilégiée par le Québec pour moderniser son secteur public, on pourrait être tenté d'en conclure que le Québec s'est joint tardivement et timidement, presque sur la pointe des pieds, à la cohorte des provinces canadiennes ayant entrepris des réformes de leur système étatique. Plus précisément, le gouvernement du Parti québécois — tout en engageant une autre série de réformes en 1998 et jusqu'à sa défaite électorale en avril 2003 — ne privilégia pas le recours à la privatisation, à la sous-traitance ou à l'assouplissement des modes de fixation de la rémunération et des conditions de travail des fonctionnaires. D'obédience sociale-démocrate, il chercha plutôt à concilier — non sans difficultés, bien sûr — la rigueur budgétaire, l'efficacité administrative et la concertation, tout en tenant compte de ses spécificités, étant le seul État d'Amérique contrôlé par une majorité de francophones et voisin des États-Unis.

Le démarrage plus tardif de la réforme au Québec s'explique en grande partie par l'attention accordée à la question constitutionnelle. En effet, pendant la deuxième moitié

26. Dufour (C.), « La Révolution du bon sens de Mike Harris », *Télescope*, Observatoire de l'administration publique, ENAP, 1997, vol. 4, n° 4 <http://www.enap.quebec.ca/documents-pdf/observatoire/telescope/1997-dec-vol4num4.pdf>

27. Burak (R.), *A Framework for Action: Building the Ontario Public Service for the Future*, Gouvernement de l'Ontario, 1997, 42 p.

28. Ibbitson (J.), *Promised Land. Inside the Mike Harris Revolution*, Prentice Hall, Toronto, Canada, 1997.

des années quatre-vingt et jusqu'à la première moitié des années quatre-vingt-dix, la place du Québec dans la confédération canadienne a retenu toute l'attention de la classe politique québécoise : d'abord par des négociations infructueuses visant à réintégrer dans le giron constitutionnel canadien un Québec qui, à ce jour, n'est toujours pas signataire d'une Constitution rapatriée de Londres (Loi constitutionnelle du 17 avril 1982) et modifiée contre son gré, et ensuite par la tenue, au mois d'octobre 1995, d'un référendum sur l'accession du Québec au statut d'État souverain dont on connaît le résultat et les suites.

Au Québec, comme en Alberta et en Ontario, c'est la crise budgétaire de la fin des années quatre-vingt, combinée à une perception négative du poids de la fiscalité sur la compétitivité, qui mena au débat sur la réforme de l'État. L'assainissement des finances publiques ne se fera cependant pas en tournant le dos à la société civile ; mais, au contraire, en approfondissant la participation des acteurs socio-économiques à la définition des stratégies collectives de développement.

Le gouvernement fonde en effet sa lutte contre le déficit sur un consensus obtenu, en 1996, lors d'un sommet de concertation réunissant les principaux dirigeants politiques, patronaux, syndicaux et communautaires. Tout au long d'un processus qui ne sera pas sans heurts ni ratés, le souci de la cohésion sociale et la recherche de la solidarité continueront à être valorisés. Des instances permanentes de concertation sont mises sur pied. Les relations entre l'État, les acteurs de la société civile et les citoyens se transforment sans que jamais l'idée d'un État minimal ne trouve un écho favorable. La réduction passagère du financement des programmes sociaux et des services publics n'ira jamais jusqu'à leur élimination. Un programme universel et particulièrement novateur d'accessibilité à des garderies à prix modeste sera même mis sur pied. La reconfiguration du système de santé se fera en cherchant à préserver les acquis de l'État-providence. Les ministères autres que ceux de la santé et de l'éducation réduisent leurs dépenses de 10 % en 1996-1997 et les gèlent l'année suivante. À la différence de l'Alberta et de l'Ontario, les prestations d'aide sociale sont maintenues. Les syndicats conviennent avec le gouvernement de la mise sur pied d'un programme volontaire de départs à la retraite dans le secteur public. Le succès de ce programme sera tel qu'il aura l'effet pervers de créer une pénurie d'infirmières. Les municipalités acceptent aussi de réduire leurs coûts de main-d'œuvre de 6 %. Résultat : le déficit budgétaire sera éliminé en 1998, un an avant l'échéance prévue.

Dans la foulée de l'élimination du déficit en 1998, la modernisation de la fonction publique s'est appuyée sur trois principaux vecteurs : un important rajeunissement de la fonction publique dû au départ massif de plus de 40 % des fonctionnaires à la retraite dans un horizon de dix ans, un effort d'utilisation accrue des nouvelles technologies de l'information, et l'établissement d'un nouveau cadre de gestion. Celui-ci reprend, nous l'avons vu précédemment, certains des principes du « nouveau management public » : attention portée à la satisfaction de l'usager, évaluation des résultats, assouplissement des règles, décentralisation et déconcentration, reddition de comptes accrue des hauts fonctionnaires auprès des élus et introduction de conventions de performance qui lient le financement à l'atteinte de résultats. Mais ces principes sont intégrés d'une manière qui combine un pragmatisme nord-américain aux façons de faire de certains pays d'Europe continentale, dans le respect d'une culture politique et d'un agencement des rapports économiques et sociaux qui font une large place à l'État et aux acteurs collectifs²⁹.

Dans les trois cas évoqués, c'est donc une combinaison de facteurs — tels que la crise budgétaire, une fiscalité perçue comme paralysante et des services publics jugés inefficaces

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

— qui a servi de déclencheur à l'entreprise de modernisation de la gestion publique. Dans chacun des cas, le pouvoir politique s'est assuré que l'effort demandé à la population soit limité dans le temps, et qu'une relation directe de communication soit établie entre les dirigeants politiques et la population. Au bout du compte, il en a aussi résulté, dans les trois cas, une baisse notable du pourcentage du produit intérieur brut (PIB) consacré aux dépenses publiques.

Cependant deux différences apparaissent nettement. En Alberta et en Ontario, contrairement au Québec, le gouvernement n'a pas fait d'efforts particuliers pour obtenir l'accord des acteurs de la société civile, ni même pour prendre en compte certaines des objections des opposants politiques. Il va aussi de soi qu'il faut situer beaucoup plus à droite sur l'échiquier politique la teneur des changements introduits en Alberta et en Ontario. La réforme albertaine fut plus rapide et rencontra moins de résistance que la réforme ontarienne. Certains facteurs expliquent une large part des différences constatées. En effet, le mouvement syndical est plus faible en Alberta qu'en Ontario et au Québec. De plus, la ressource pétrolière donne à l'Alberta une exceptionnelle capacité de rebondissement économique. Enfin, il n'existe pas au Québec de véritable droite d'inspiration américaine.

En ce qui concerne les priorités gouvernementales, nous notons aussi une importante différence dans les choix politiques légitimant l'assainissement des finances publiques. Le Québec a mis l'accent sur le réinvestissement dans les services publics avec des baisses d'impôts somme toute modérées ; alors que l'Alberta et l'Ontario optèrent pour de fortes baisses d'impôts et des réinvestissements modérés dans les services publics.

La spécificité québécoise s'explique pour l'essentiel par un recours historiquement plus prononcé à l'État. Levier collectif de développement, il a longtemps contribué à pallier la faiblesse séculaire du contrôle des francophones sur l'économie locale. Elle s'explique également par la plus forte prégnance des valeurs d'égalité, d'entraide et des droits collectifs considérés comme un nécessaire contrepoids aux droits individuels, et par le souci de se doter d'instruments collectifs de protection et de promotion d'une identité culturelle perçue comme unique et fragile. Ce n'est donc pas un hasard si, au Canada, les réformes plus radicales sont survenues dans des provinces anglophones, où l'idée d'un État laissant davantage de place à l'initiative personnelle et se souciant moins d'approfondir la solidarité collective, a traditionnellement trouvé davantage d'écho.

LA NATURE CONTRACTUALISTE DE LA STRATÉGIE D'IMPLANTATION DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE AU QUÉBEC

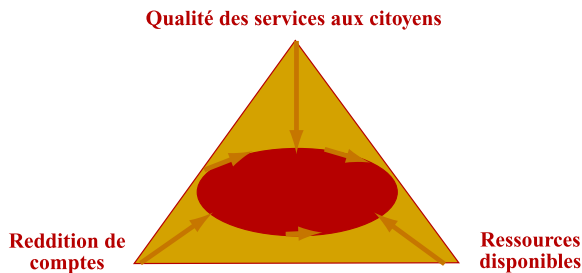
Malgré la profondeur des changements qui ont caractérisé la scène internationale au cours des dernières années ³⁰, le rôle fondamental que s'est donné l'État québécois d'être le principal levier de développement collectif du Québec n'a pas fait l'objet d'une révision

30. Kettl (D.F.), « The Transformation of Governance : Globalization, Devolution, and the Role of Government », *Public Administration Review*, 2000 (nov.-déc. 2000), pp. 488-497 ; Kettl (D.F.), *The Global Public Management Revolution : A Report on the Transformation of Governance*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 2000.

en profondeur depuis la Révolution tranquille³¹. Mais cela n'a évidemment pas empêché plusieurs des modes de gestion des affaires publiques de connaître des adaptations majeures. Introduites graduellement, les principales transformations ont été : une plus grande ouverture à la participation des acteurs de la société civile dans l'élaboration des politiques, une plus grande marge de manœuvre accordée aux gestionnaires, davantage de transparence dans la gestion des deniers publics, une plus grande ouverture aux besoins de flexibilité et d'assouplissement des structures et des règlements administratifs, moins de contrôle *a priori* et une responsabilisation grandissante de presque tous les intervenants. En contrepartie, les responsables politiques, les fonctionnaires et les dirigeants d'organismes publics se sont engagés, progressivement et de plus en plus fortement, à garantir une meilleure qualité de services aux citoyens.

Nous qualifions cette approche de contractualiste parce qu'elle repose sur des engagements institutionnels. Les autorités politiques octroient davantage d'autonomie aux gestionnaires publics en échange d'obligations de résultats accrues de la part de ces derniers ; et les deux s'engagent, plus fortement qu'auparavant, à fournir de meilleurs services publics aux citoyens. Cette notion de contractualisation connote donc ici une philosophie et une pratique organisationnelle et managériale qui consacre la volonté du politique d'obtenir l'engagement formel des agents publics en faveur du citoyen sous la triple contrainte de résultats à atteindre, de l'optimisation des ressources et d'une plus grande imputabilité (voir graphique 1, ci-après). Cette dimension *contractualiste* du modèle de gouvernance en émergence au Québec se saisit mieux si on la met en lien avec l'évolution historique des institutions publiques québécoises depuis la *Révolution tranquille* jusqu'à aujourd'hui.

Graphique 1 : Le triptyque de la gouvernance contractuelle



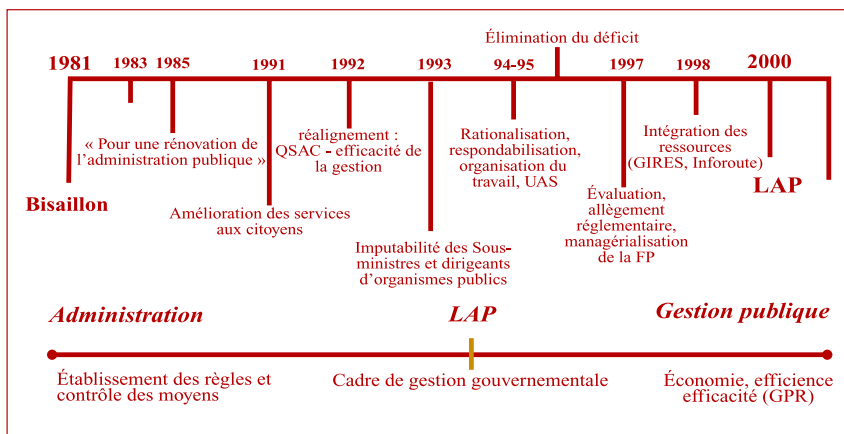
À l'heure actuelle, aussi bien ce qui concerne les valeurs partagées que les pratiques de gestion, l'organisation hiérarchisée et les modes traditionnels de gestion des affaires publiques sont fortement remis en question ; et ce, tant de l'intérieur que de l'extérieur de l'appareil gouvernemental. En réaction, l'organisation publique tente de plus en plus de satisfaire davantage les besoins des citoyens que ceux de la hiérarchie et des rites administratifs. La gestion publique est dorénavant axée plus sur les résultats que sur les moyens et les procédures formelles, influencée aussi en cela par la montée, ces dernières

31. Montpetit (E.) et Rouillard (C.), « La Révolution tranquille et le réformisme institutionnel : pour un dépassement des discours réactionnaires sur l'étatisme québécois », *Globe : revue internationale d'études québécoises*, 2001, vol. 4, n° 1, pp. 79-98.

années, d'un discours politique chantant les louanges du secteur privé et proposant d'en reprendre certaines pratiques à son compte ³².

Au Québec, il aura fallu deux décennies (1960-1980) pour construire une bureaucratie publique moderne, mais fortement centrée sur elle-même. Deux autres décennies (1981-2000) de rapports officiels, de recommandations, de textes législatifs et d'expérimentations ont été nécessaires pour que l'administration adopte progressivement un mode de gestion publique davantage axé sur les résultats. En examinant l'évolution historique du modèle de gouvernance québécois, les traits caractéristiques propres à chaque période ressortent assez clairement (voir graphique 2, ci-après).

Graphique 2 : Quelques dates marquant l'évolution de l'administration au Québec (de 1981 à 2000)



LFP : Loi sur la fonction publique

QSAC : Qualité des services aux citoyens

UAS : Unités autonomes de services (inspiré des agences britanniques)

FP : Fonction publique

GIRES : Gestion intégrée des ressources

LAP : Loi sur l'administration publique, adoptée par l'Assemblée nationale du Québec en mai 2000

GPR : Gestion par résultats

La fin de l'arbitraire paternaliste qui avait marqué l'ère duplessiste entre 1944 et 1959, la transparence dans les critères de décision et l'équité en matière d'accessibilité aux services publics ont été les assises de la construction de la bureaucratie publique québécoise à partir de 1960. Tout au long des années soixante et soixante-dix, se sont ensuite progressivement précisées les structures, les règles administratives et les modes d'action

32. Jones (L.R.), Kettl (D.F.), « Assessing Public Management Reform in an International Context », *International Public Management Review*, 2003, vol. 4, Issue n° 1, pp. 1-19.

d'un appareil gouvernemental chargé du développement social, culturel et économique³³ d'une collectivité qui se percevait comme devant mettre les bouchées doubles pour rattraper son entrée tardive dans la modernité. Précisons ici que les deux principaux partis politiques actuels, le Parti Québécois et le Parti Libéral du Québec, bien que présentant des divergences idéologiques marquées sur la question centrale du statut constitutionnel du Québec, se sont largement rejoints, du moins jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, pour ce qui est du rôle central de l'État dans le développement du Québec.

L'application stricte de règles et de procédures était donc, théoriquement et officiellement, jusqu'au début des années quatre-vingt, garante du bon fonctionnement des organisations publiques. Qu'il s'agisse d'un ministère, d'un organisme public ou d'une simple unité opérationnelle, la mesure de la performance organisationnelle se résumait à l'application des critères formels et à la préservation d'une démarcation nette entre le politique et l'administratif, avec comme conséquence la multiplication des niveaux décisionnels et une grande rigidité des structures et des processus opératoires. C'est l'époque où, pour nombre de citoyens et d'entreprises, le service public, en dépit d'indéniables réussites, devient progressivement synonyme, à tort ou à raison, de lenteur, de gaspillage, et de rigidités.

La deuxième période marquant l'évolution du modèle de gouvernance québécois débute au tournant des années quatre-vingt (voir le graphique 2, ci-dessus). L'examen des diverses expériences tentées, à partir de cette époque, afin de moderniser l'administration donne à penser que les gouvernements successifs, indépendamment de leur couleur politique, ont délibérément opté pour une approche respectant des valeurs et des façons de faire fortement enracinées au Québec, notamment la valorisation de la participation, de la concertation, de la consultation, et n'introduisant que graduellement et avec prudence des valeurs plus neuves comme l'imputabilité et la reddition de comptes³⁴.

La formation des premières unités autonomes de services (UAS) sur une base volontaire à partir de 1995 fut le premier résultat majeur de cette volonté d'explorer et d'expérimenter de nouvelles formes organisationnelles de livraison des services publics. Inspirées des agences britanniques *Next Steps*, quatorze unités administratives se virent octroyer, entre 1995 et 1999, des marges de manœuvre supplémentaires en échange de l'adoption d'une gestion par résultats et d'une reddition de compte annuelle, tout en demeurant à l'intérieur du giron gouvernemental. On dénombre aujourd'hui vingt deux de ces unités rebaptisées depuis « agences ».

Cette deuxième phase de la modernisation de l'administration publique québécoise a culminé avec l'adoption en mai 2000 de la loi sur l'administration publique (LAP)³⁵. Véritable pièce maîtresse de la modernisation du cadre réglementaire et des pratiques de gestion dans le secteur public, la loi sur l'administration publique impose désormais la production, la diffusion et le respect d'engagements contractuels : avec la société civile, ou bien entre élus et administrateurs, sous forme de déclarations de service aux citoyens, de conventions de performance et d'imputabilité, d'ententes de gestion, de plans stratégiques, de plans annuels de gestion, de plans de contingence et de rapports annuels de gestion.

33. La création de la Caisse de placement et de dépôt du Québec (CDPQ), de la Société générale de financement (SGF), d'Hydro-Québec ainsi que de la Société des Alcools du Québec (SAQ) et de beaucoup d'autres sociétés d'État témoignent du rôle et de la mission économique du gouvernement.

34. Côté (L.), « La modernisation de l'administration publique québécoise à la lumière de l'expérience étrangère », *Coup d'œil*, 2002, vol. 8, n° 1, avril, pp. 9-12 ; Clark (D.), *Modernizing Quebec's Public Services : An Evaluation*, Southampton, England, 2002.

35. Cf. note 8.

Comme l'introduction de la loi sur l'administration publique s'est faite progressivement et que ces dernières dispositions ne sont opérationnelles que depuis avril 2002, il serait imprudent de porter un jugement global. Des entretiens menés auprès d'échantillons réduits d'acteurs administratifs donnent à penser qu'elle semble relativement bien engagée, bien que l'appropriation des nouvelles façons de faire soit beaucoup plus longue que l'introduction des nouvelles exigences³⁶. Les acteurs œuvrant dans les unités autonomes de service disent que les marges de manœuvre promises ne sont pas à la hauteur des nouvelles exigences de résultats. L'introduction de la gestion par résultats progresse, mais se heurte à la difficulté de définir des indicateurs pertinents pour les activités qui ne visent pas à produire directement des biens quantifiables. L'objectif d'une reddition de comptes accrue se heurte, lui, à la capacité limitée des parlementaires de digérer la masse de documents qui leur est acheminée. Cependant, il va presque de soi que l'enracinement des nouvelles façons de faire dans les cultures organisationnelles est presque invariablement la principale difficulté de toute réforme administrative d'envergure. En principe, une évaluation générale de ce nouveau cadre de gestion est prévue pour 2005.

LE RENOUVEAU ADMINISTRATIF QUÉBÉCOIS : CÔTÉ COUR ET CÔTÉ JARDIN

Depuis mai 2000, un cadre de gestion axée sur les résultats oblige les décideurs politiques, les hauts fonctionnaires de l'administration et les gestionnaires publics (dirigeants d'organismes, d'agences et d'unités autonomes de service) à faire de l'engagement institutionnel le pivot de leur mode de gestion. Les engagements formulés par les ministères et les organismes publics dans les divers documents mentionnés ci-dessus se déclinent donc sous le principe de résultats à atteindre. Situés dans le temps et dans l'espace, ces résultats doivent être quantifiables, spécifiques et réalistes. Ils portent sur des produits et des services, sur des effets et des impacts. Ce sont également les résultats qui justifient toute demande de moyens supplémentaires, d'allègements administratifs et d'assouplissement des contrôles *a priori*. Ils sont à la base des conventions de performance et d'imputabilité, ainsi que des ententes de gestion signées entre ministres, sous-ministres, dirigeants d'organismes publics et/ou représentants du Conseil du trésor du gouvernement.

Comme dans le cas de toute innovation organisationnelle de grande envergure, nos investigations empiriques³⁷ révèlent que la démarche que nous qualifions de contractualiste a, pour ainsi dire, son côté jardin et son côté cour. D'un côté, l'engagement

36. Côté (L.), « L'étude des modèles nationaux de gouvernance : le cas québécois », *Économie et Solidarités*, 2003, vol. 34, n° 2, pp. 45-117 ; Côté (L.) et Mazouz (B.), *Les effets de la loi sur l'administration publique sur la qualité de services public et la gestion dans les ministères et organismes*, Rapport d'étude, Secrétariat du Conseil du trésor du gouvernement du Québec, 2005.

37. Au Québec, les chercheurs et notamment en sciences sociales et administratives, sont confrontés à des contraintes de confidentialité. Cela explique en partie pourquoi nous avons pris les précautions nécessaires pour qu'aucune organisation ne soit identifiée à travers les comportements révélés par notre étude. Les données qui ont servi à l'élaboration de ce texte proviennent de trois sources d'information différentes et portent sur six organisations publiques québécoises concernées par la loi sur l'administration publique. Ces sources d'information se présentent comme suit. En premier lieu, six entretiens semi-directifs, d'une durée de deux heures chacun, avec six gestionnaires publics québécois ayant participé à la mise en œuvre de la loi sur l'administration publique dans leurs organisations. En second lieu, 125 documents de positionnement préliminaire produits par des étudiants-gestionnaires inscrits au programme de maîtrise en administration publique (ces documents consistent, de la part des intéressés, à expliciter leur position vis-à-vis des dimensions relatives à la mise en œuvre de la gestion par les résultats au sein d'une organisation). En troisième lieu, les résultats de la recherche obtenus par Valérie Martin sur la transformation de quelques organisations publiques

institutionnel procure à l'État et à ses agents des avantages à court, moyen et long terme ; de l'autre, des difficultés, des incertitudes et des interrogations persistent néanmoins. Des dangers menacent le bon déroulement des affaires publiques et hypothèquent le mouvement de modernisation de leur gestion.

La contractualisation, côté jardin

1°) Une plus grande articulation entre le stratégique et l'opérationnel

Cette articulation est rendue possible grâce à l'exercice stratégique qu'institutionnalise le cadre de gestion axée sur les résultats. L'expertise et la responsabilité des gestionnaires publics étant institutionnellement reconnues, leurs opinions et leurs jugements devraient contribuer à l'émergence d'une vision partagée et à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale à travers des déclinaisons sectorielles. Dorénavant, l'élaboration des plans stratégiques du ministère ou de l'organisme se fait sur la base d'objectifs réalistes. Elle tient compte des ressources disponibles et d'ajustements administratifs possibles. Ainsi, acteurs gouvernementaux, administrateurs centraux et gestionnaires publics se trouvent engagés les uns envers les autres dans un triptyque institutionnel.

2°) Une plus grande collaboration intra et inter-organisationnelle entre les gestionnaires publics

L'autonomie accordée aux gestionnaires publics qui se sont portés volontaires pour expérimenter la gestion axée sur les résultats a renforcé la collaboration entre eux à tous les niveaux. L'utilisation des tableaux de bord de gestion (TBG) — conçus dans le but de suivre et de contrôler les résultats, en les présentant sous forme d'indicateurs d'amélioration de la gestion et de la fourniture de services à la population — a rendu nécessaire une plus grande collaboration entre les gestionnaires. Cette collaboration prend parfois la forme d'un échange mutuel d'informations ou d'autres ressources, afin de répondre à des difficultés opérationnelles ou de partager des solutions déjà trouvées à des problèmes communs. Prenons comme exemple la création de forums virtuels par des organismes publics et des unités administratives pour répondre aux besoins d'échange exprimés par leurs gestionnaires répartis à travers tout le Québec. La collaboration entre gestionnaires est toujours plus nécessaire dans un univers complexe où les ressources disponibles sont de plus en plus rares.

3°) Une plus grande sensibilité à la mesure de la performance

La spécification et la visualisation des responsabilités et des engagements pris par les différents intervenants vis-à-vis d'un résultat donné (TBG, rapports périodiques de gestion,

québécoises suite à l'application de la loi sur l'administration publique et la mise en œuvre de la gestion par les résultats dans quelques ministères (protégés par la confidentialité régissant la publication et la conservation des mémoires de maîtrise). En ce qui concerne le traitement qualitatif des données issues de nos entretiens semi-directifs et des documents de positionnement préliminaire produits par nos étudiants-gestionnaires publics, nous avons recouru à la règle des similitudes pour identifier les perceptions des agents vis-à-vis d'une dimension donnée. Ainsi, toutes les dimensions qui relèvent de ce que nous avons appelé le « côté jardin » ou le « côté cour » de la réforme administrative sont perçues comme telles par les six gestionnaires interviewés et par au moins les trois-quarts des 125 étudiants-gestionnaires. Enfin, nous avons retenu les résultats de l'étude menée par Valérie Martin pour les besoins de consolidation et de cumul des connaissances.

etc.) a conduit les gestionnaires à développer une plus grande sensibilité (*responsiveness*) à la notion de performance. À partir du « non mesurable » caractéristique des réponses traditionnellement fournies par les intervenants publics, certains gestionnaires ont développé une plus grande ouverture à la notion de mesure et d'amélioration continue. C'est le cas de tel organisme public qui a convenu de résultats à atteindre avec chacun de ses bureaux régionaux. Les gestionnaires des bureaux qui n'ont pas réussi à honorer leur engagement ont été amenés à s'interroger sur la performance de leurs pratiques en les comparant à celles des bureaux qui y sont parvenus. Par la suite, un projet d'étalonnage (*benchmarking*) est né au sein de cet organisme. La convention et la légitimation d'un système de mesure développé par le biais d'ententes internes et externes assurent une transparence accrue des résultats et une amélioration continue au niveau de la performance.

4°) Une plus grande ouverture au dialogue et à la négociation

Les directives, les notes de service et toute autre forme de « décisions d'en haut » sont maintenant choses rares. Par contre, les rencontres entre gestionnaires sont de plus en plus fréquentes. En effet, la déclinaison des engagements conclus entre ministre, sous-ministre, dirigeants d'organismes et/ou représentants du Conseil du trésor au niveau organisationnel se fait à travers le dialogue et la négociation. C'est au cours de l'élaboration des plans que dirigeants et gestionnaires prennent conscience de l'importance de se fixer des objectifs pragmatiques. C'est aussi durant cette phase qu'ils réalisent le poids des contraintes liées à la disponibilité des ressources et qu'ils entrevoient les accommodements et les assouplissements possibles. D'un point de vue pratique, les plans sont souvent utilisés à titre « d'illustrations » au moment de négocier l'obtention de ressources.

La contractualisation, côté cour

1°) Une surcharge administrative considérable pour peu de retombées perceptibles

L'efficacité du cadre de gestion axée sur les résultats et, par conséquent, l'efficacité de la démarche de modernisation de la gestion publique toute entière, dépend du respect des engagements pris par les représentants de l'administration centrale vis-à-vis des gestionnaires et de leurs organisations. En effet, si les efforts consentis par les gestionnaires et leurs équipes à l'amélioration de la gestion et de la prestation de services ne sont pas reconnus en tant que tels, il en résulte un scepticisme et un cynisme grandissant. Concrètement, la lourdeur des processus menant à la production des documents officiels requis (déclaration de service aux citoyens, différents plans stratégiques et rapport annuel de gestion) et l'ambiguïté qui entoure encore les mécanismes de reddition de comptes semblent être à l'origine d'un sentiment d'inefficacité et de « peine perdue ». Certains gestionnaires publics voient encore, à tort ou à raison, dans le processus menant à la production des dits documents officiels une perte de temps qui ne sert au mieux qu'à contrôler davantage leurs activités de gestion.

2°) Des pratiques résiduelles qui discréditent la démarche

Une fois les plans explicités et les conventions conclues, il devient difficile de cerner et d'intégrer la part des logiques émergentes et celles qualifiées habituellement (avec

ironie) d'« autres logiques ». Rappelons que ces dernières discréditent le plus souvent toute l'organisation et démotivent son personnel. À titre d'exemple, un programme très coûteux a été reconduit dans un ministère malgré des résultats démontrant son inefficacité. La pression des groupes d'intérêt et des bénéficiaires de ce programme n'est pas l'unique raison pour laquelle il a été reconduit. Des logiques diverses ont émergé en cours d'exercice et ont fini par affecter les décisions prises dans l'ensemble de l'organisation sans que les dirigeants de cette dernière n'aient pu les intégrer dans leur engagement institutionnel. De telles décisions ont certes un effet démotivant pour le personnel. Employés et gestionnaires intermédiaires finissent par s'interroger sur la crédibilité de la démarche les menant à investir des efforts considérables pour définir des cibles de performance et cerner des effets et des impacts qui ne seront finalement pas pris en considération par les hauts dirigeants.

3°) *Une participation détournée*

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

4°) *Une nouvelle dualité au sein des organismes publics et des unités administratives*

En théorie, une gestion axée sur les résultats devrait valoriser toutes les activités de l'organisation performante. Dans la réalité, une dualité entre unités opérationnelles et unités de soutien s'est imposée, tout comme dans le modèle bureaucratique, mais avec seulement moins de hiérarchisation. Cela est plus visible au sein des organisations dont l'activité principale est la production de services directs aux citoyens. Une logique fournisseur-client commence à s'installer entre les unités opérationnelles et les unités de soutien. Ces dernières sont par ailleurs confrontées aux exigences d'une administration centrale qui n'a pas encore tout à fait changé ses règles ni sa structure de fonctionnement. Les cadres fournissant des services de soutien vivent des tensions croissantes qui risquent, par la suite, de devenir source d'inefficacité et de manque d'efficacité.

5°) *Des structures difficiles à adapter*

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

6°) Des processus nouveaux pour des cadres gestionnaires vieillissants

Afin de mieux faire connaître les potentialités du nouveau cadre de gestion institutionnalisé par la loi sur l'administration publique, des activités de sensibilisation et de formation sont menées par le Conseil du trésor. Les jeunes gestionnaires réagissent plus favorablement aux sessions d'information. Ils sont moins réticents à changer leurs façons de faire. Par contre, le cas des gestionnaires en fin de carrière est différent. Par réflexe, ils sont plutôt favorables aux anciennes pratiques. Toutefois, cette deuxième catégorie de gestionnaires publics est réceptive aux expériences réussies par d'autres gestionnaires et aux éventuelles retombées immédiates de leurs efforts d'adaptation. Les programmes de sensibilisation et d'incitation conçus par le Conseil du trésor ne nous semblent pas adaptés à cette réalité. Pour entreprendre les changements requis, les plus jeunes gestionnaires seraient sensibles à l'émulation. Les plus anciens, quant à eux, troqueraient leurs réflexes bureaucratiques par mimétisme, suite à des négociations serrées des ressources ou encouragés par des mesures d'accompagnement.

7°) Un processus frustrant pour certains gestionnaires publics

Des sentiments d'incompétence face aux nouvelles exigences sont apparus chez certains dirigeants et gestionnaires intermédiaires. Les concepts véhiculés par le nouveau cadre de gestion axée sur les résultats leur sont étrangers pour la plupart. Cela leur pose des difficultés, notamment lors de leur présentation aux équipes. Certes, des activités de « formation », qui ressemblent fort à de simples séances d'information, sont conçues et offertes par le Conseil du trésor. Mais celles-ci nous paraissent insuffisantes. C'est d'un véritable accompagnement personnalisé dont ils auraient besoin pour affronter les difficultés conceptuelles et opérationnelles posées par le nouveau cadre de gestion. À en juger par l'étude exploratoire de Valérie Martin, la mise en œuvre de la gestion par résultats serait plus problématique au sein des organisations qui n'ont pas mis de telles ressources à la disposition de leurs gestionnaires.

8°) Des assouplissements et des allègements qui tardent à se concrétiser

Tel que démontré plus haut, sur le plan théorique, l'approche par l'engagement institutionnel reconnaît l'autonomie de gestion et la nécessité des allègements réglementaires en contrepartie d'une plus grande transparence et d'une responsabilité partagée. Mais en pratique, il arrive que les représentants du Conseil du trésor estiment que le plafond a été atteint en matière d'allègements réglementaires accordés à certains ministères et organismes publics. C'est le cas de ces deux organismes publics qui ont accepté la règle du jeu mais éprouvent beaucoup de difficultés à obtenir des marges de manœuvre. Certes, les pratiques d'une administration centrale requièrent du temps et des efforts considérables pour s'ajuster. Cependant, malgré la signature d'une convention de performance et d'imputabilité et/ou d'une entente de gestion, le traitement différencié des organisations publiques pousse encore les responsables du Conseil du trésor à s'interroger sur cette pratique. Par ailleurs, on craint les abus de la part des dirigeants et des gestionnaires intermédiaires. Dans tous les cas, c'est la crédibilité de la réforme administrative elle-même qui sera minée si cette question n'est pas soulevée et éclaircie.

*

* *

L'historique de l'évolution du modèle de gouvernance mis en place par les gouvernements qui se sont succédé au pouvoir au Québec, du début des années soixante jusqu'aux élections de 2003, révèle — en comparaison avec d'autres réformes engagées ailleurs au Canada — une préférence en faveur des tendances managériales et organisationnelles. En effet, ayant choisi la voie de la modernisation de la gestion publique, l'État québécois n'a pas renoncé pour autant à son rôle moteur dans l'économie, la culture et les affaires sociales. L'expérience des unités autonomes de services, la multiplication des agences gouvernementales ainsi que l'adoption de la loi sur l'administration publique en mai 2000 témoignent d'une stratégie gouvernementale qui mise sur des changements progressifs concertés.

Avec l'institutionnalisation du nouveau cadre de gestion axée sur les résultats (loi sur l'administration publique), le renouveau administratif au Québec paraît plus que jamais marqué par une orientation contractualiste. En effet, depuis 1995, l'expérimentation d'un cadre de gestion fondé sur l'engagement institutionnel offre aux politiques, aux hauts cadres de l'administration centrale et aux dirigeants d'organismes publics la possibilité de s'engager institutionnellement par le biais de déclarations de services aux citoyens, de plans de gestion stratégique et opérationnelle, de conventions de performance et d'imputabilité, et d'ententes de gestion. Cependant, nous sommes d'avis que le succès de la contractualisation dépendra essentiellement, d'une part, du degré de compréhension et d'appropriation des enjeux de la réforme administrative par tous les intervenants, y compris les représentants des administrations centrales et, d'autre part, du rythme d'acquisition des méthodes et des outils de gestion, notamment par les dirigeants et les gestionnaires d'organismes et d'unités administratives³⁸.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, l'administration québécoise devra continuer de puiser dans l'héritage du passé et le pragmatisme de ses acteurs pour pouvoir se renouveler³⁹. Sans la reconnaissance et la valorisation du pragmatisme des acteurs impliqués, une remise en question brutale de l'engagement institutionnel et du rôle et de la mission de l'État québécois risque d'hypothéquer tout le processus contractualiste, dont une certaine légitimité a déjà permis des progrès considérables⁴⁰.

38. Mazouz (B.), « Le management public à l'ère de la modernisation de l'administration : les défis de la mise en œuvre », dans *Sources ENAP*, 2001, mars-avril, pp. 3-5 ; Maltais, D. et Mazouz (B.), « À Nouvelle gouvernance, nouvelles compétences », *Revue Internationale de Gestion*, vol. 29, n° 3, automne 2004, pp. 82-92.

39. Côté (L.), « La modernisation de l'administration publique québécoise à la lumière de l'expérience étrangère », *Coup d'œil*, 2002, vol. 8, n° 1, avril., pp. 9-12.

40. Mazouz (B.), Tremblay, (B.), « Toward a Post-bureaucratic Model of Governance : How the Institutional Commitment is Challenging Quebec's Administration », *Public Administration Review*, accepté pour publication en mars 2005 (à paraître en 2006).