

LA « RÉINGÉNIERIE DE L'ETAT », RÉFORME QUÉBÉCOISE INSPIRÉE DU MANAGÉRIALISME

Isabelle Fortier

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

**2010/4 - n° 136
pages 803 à 820**

ISSN 0152-7401

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-4-page-803.htm>

Pour citer cet article :

Fortier Isabelle , « La « réingénierie de l'Etat », réforme québécoise inspirée du managérialisme » ,
Revue française d'administration publique, 2010/4 n° 136, p. 803-820. DOI : 10.3917/rfap.136.0803

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.

LA « RÉINGÉNIERIE DE L'ÉTAT », RÉFORME QUÉBÉCOISE INSPIRÉE DU MANAGÉRIALISME

Isabelle FORTIER

*Professeure agrégée, École nationale d'administration publique, Québec **

Résumé

Ce texte présente la modernisation de l'État lancée en 2003 par le gouvernement libéral de Jean Charest sous le nom de « Réingénierie de l'État ». Un survol trace d'abord la montée historique du managérialisme au Québec afin de dégager les éléments de continuité mais aussi de rupture. La réforme est ensuite décrite : ses justificatifs et les modalités de la démarche, ses instruments, les acteurs impliqués et les mécanismes de suivis. Enfin, la réforme est analysée et commentée à la lumière des enjeux actuels, notamment ceux en lien avec la démarche de retour à l'équilibre budgétaire au sortir de la crise économique.

Mots-clefs

Réforme de l'État, réforme administrative, revue de programmes, réduction des effectifs, agences, rationalisation, économies budgétaires

Abstract

– « *Redesigning the State* » : *Description and Analysis of a Quebec Reform Inspired by Managerialism* – This article examines the modernisation of the State begun in 2003 by the Liberal Government of Jean Charest. A brief overview firstly looks at the historical development of managerialism in Quebec in order to identify elements of both continuity and change. A description of the reform then looks at the motives and approach adopted, the instruments used, the actors involved and monitoring mechanisms set up. Lastly, the reform is analysed and explained in the light of current challenges, in particular efforts to balance budgets to help tackle the economic crisis.

Keywords

State reform, administrative reform, programme review, staff cuts, agencies, rationalisation, budget savings

* 4750 avenue Henri-Julien, Montréal, Qc, H2T 3E5, 514-849-3989 poste 3904, Isabelle.Fortier@enap.ca

*En 1960, il y avait au Québec un État pré-bureaucratique et paternaliste, un État dont on est peu conscient. Il y aura bientôt un goût prononcé pour l'État, mais celui-ci sera d'une bien courte durée, cédant en moins de trente ans devant la vague néo-libérale*¹.

L'État moderne occupe une place et joue un rôle important dans la société québécoise, ce « qui le distingue des autres États nord-américains et présente des similarités avec les modèles européens »². Parmi les raisons ayant contribué à sa particularité, figure la nécessité d'un État qui a contribué au développement et à la protection de la nation francophone minoritaire en Amérique du nord et qui a eu un rôle déterminant quant à l'enjeu identitaire qui en découle et quant à « la valorisation de la coopération et de la solidarité qui a historiquement marqué le tissu social québécois »³. La conception québécoise du service public se distingue en ce qu'elle est plus large que les conceptions française, britannique ou américaine par la conjugaison de la poursuite de l'intérêt général et d'une prise en charge par l'État (activité de prestation directe ou sous contrôle étatique)⁴. Elle s'appuie sur un ethos public regroupant une éthique du bien commun, l'universalité de l'accès à des services de qualité, et une philosophie de redistribution des richesses. Pourtant, à peine plus de quarante ans après le début de la Révolution tranquille (1960), dont la constitution d'un État moderne est l'un des héritages, les critiques de la lourdeur de l'État providence et des organisations publiques remettent en question le rôle et la taille de l'État.

Dans ce texte, après avoir sommairement présenté la montée du managérialisme et en quoi il peut remettre en cause du modèle de gouvernance québécois, nous décrirons l'architecture de la réforme et ses principaux instruments. Cette présentation s'appuie sur un travail de recherche et d'analyse mené en collaboration par l'auteure et trois collègues entre 2003-2008, menant à la publication de l'ouvrage *De la réingénierie à la modernisation de l'État québécois*⁵. Dans cet ouvrage, les dimensions historiques, théoriques, idéologiques, managériales et politiques de la gouvernance québécoise, dans ses dimensions interne (gestion publique) et externe (relation État/société civile) sont analysées et commentées à la lumière d'une perspective critique qui examine les prétentions de la réforme et ses enjeux pour la société québécoise. Enfin, après cette présentation sommaire de la réforme, nous ouvrirons sur quelques enjeux rendus saillants par l'actualité et concluons sur quelques pistes de réflexion.

Malgré ses prétentions à n'être qu'un exercice technique d'amélioration des façons de faire en réponse aux impératifs d'économie et d'efficacité, nous tenterons de démontrer en quoi les transformations du fonctionnement interne de l'État influencent sa capacité et son autonomie et ont donc une incidence sur la qualité des services publics, les relations de

1. Citation tirée d'une conférence de Gow (James Iain), *L'État et l'administration publique au Québec en 1960*, 1994, http://www.etatquebecois.enap.ca/ETATQUEBECOIS/docs/Gow_1994.pdf ; voir aussi : Gow (James Iain), « L'administration publique dans le discours politique au Québec, de Lord Durham à nos jours », *Revue canadienne de science politique*, vol. 23, n° 4, 1990, p. 685-712.

2. Côté (Louis), Lévesque (Benoît), Morneau (Guy), *L'évolution du modèle québécois de gouvernance : le point de vue des acteurs*, Rapport de recherche, Observatoire de l'administration publique, École nationale d'administration publique, 2005.

3. *Ibid.*

4. Gow (James Iain), « La notion de service public au Québec à l'ère de la gouvernance », *Télescope*, 2007-2008, 14(1) : 39-51.

5. Rouillard (Christian), Fortier (Isabelle), Montpetit (Éric) et Gagnon (Alain-G.), *De la réingénierie à la modernisation de l'État québécois*, Québec, 2008, Collection L'espace public, Les Presses de l'Université Laval.

l'État avec la société civile et sur la gouvernance démocratique⁶. Nous abordons donc la réforme sous son angle politique et institutionnel en tant qu'elle entraîne une reconfiguration de la gouvernance démocratique.

LE MODÈLE DE GOUVERNANCE QUÉBÉCOIS, SA REMISE EN QUESTION, ET LA MONTÉE DU MANAGÉRIALISME

Peu après son élection en avril 2003, le gouvernement libéral de Jean Charest lançait en grande pompe la « Réingénierie » de l'État, un ambitieux programme de réforme de l'administration publique légitimé à partir de la crise budgétaire et des changements démographiques. Même si cette réforme n'avait pas été annoncée dans la plateforme électorale du parti lors des élections et qu'elle a soulevé une vague de protestation, elle était présentée comme inéluctable pour répondre aux enjeux de l'époque, et de fait, pour certains, faisait écho aux critiques répétées quant à la lourdeur et l'inefficience de l'État⁷.

Pour mieux comprendre le sens de la remise en question apportée par la réforme placée sous les auspices du néolibéralisme, il est important de rappeler quelques grands traits de l'héritage de ce qui est communément appelé le « modèle québécois », marqué par le rôle important de l'État dans le développement de la société québécoise⁸. En effet, la création d'un État moderne au Québec marquait le passage vers un État de droit, État laïc, soutenu par une fonction publique bureaucratique, professionnelle, à l'abri du patronage et de la partisanerie⁹. Fleuron de la Révolution tranquille des années 1960, l'État québécois affiche cependant une particularité par rapport aux pays anglo-saxons qui est sa gouvernance en concertation avec les secteurs communautaire, celui des affaires et le mouvement syndical. Ces réseaux néo-corporatistes¹⁰ en relation dynamique avec un État interventionniste sont alors porteurs d'une visée émancipatrice pour les francophones qui vivaient dans des conditions marquées par une grande disparité en termes de revenus et de participation aux instances décisionnelles par rapport à la population anglophone. Nationalisation de l'électricité (1963), création du Conseil d'orientation économique du Québec (1961), création de plusieurs sociétés d'État, dont la Caisse de dépôt et placement (1965) ne sont que quelques uns des moments marquants, ayant doté le Québec d'institutions contribuant au développement économique et social de la société québécoise. La croissance des organismes gouvernementaux, dont le nombre passe de 31 à 235 entre 1960 à 1992, témoigne de l'étendue grandissante de l'action de l'État dans la société¹¹.

6. Suleiman (Ezra), *Dismantling Democratic States*, 2003, Princeton University Press.

7. En 2005, un manifeste *Pour un Québec lucide* est signé notamment par l'ancien premier ministre Lucien Bouchard et l'ancien président du Conseil du trésor Joseph Facal.

8. La dimension historique de la gouvernance québécoise décrite ici s'inspire d'un chapitre de l'ouvrage cosigné par l'auteur et trois collègues : Rouillard *et al.*, *op.cit.*

9. Gow (James Iain), *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, 1986, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

10. Montpetit (Éric), « Les réseaux néo-corporatistes québécois à l'épreuve du fédéralisme canadien et de l'internationalisation », dans Gagnon (Alain-G.) dir., *Québec : État et société*, Tome 2, 2003, Montréal, Québec Amériques, p. 191-208.

11. Observatoire de l'administration publique, « Les organismes gouvernementaux », dans *L'État québécois en perspective*, École nationale d'administration publique, 2010.

Cette structuration de la gouvernance s'est appuyée sur une croissance soutenue des effectifs du secteur public¹², de leur professionnalisation (loi sur la fonction publique de 1965 et loi du ministère de la fonction publique de 1969) et a été accompagnée de la construction de réseaux publics de santé et d'éducation. Au cours des années 1980, on assiste à la montée d'une tendance idéologique conservatrice de droite à l'échelle internationale, marquée par des réformes administratives importantes dans les pays anglo-saxons¹³. Le Québec n'échappe pas à ces influences et c'est le début d'une valse-hésitation¹⁴, sous plusieurs gouvernements successifs, entre la rupture et la continuité ; entre la foi en la capacité autorégulatrice des forces du marché et les choix individuels, d'une part, et le rôle soutenu de l'État dans l'économie et le social et les choix collectifs, d'autre part. La tendance est forte pour soutenir que la taille et la lourdeur bureaucratique de l'État ont atteint des proportions néfastes et qu'il faut réformer l'État avec un souci d'efficacité et d'économie en empruntant aux modes de gestion du secteur privé. Ces critiques s'appuient sur des arguments dénonçant la complexification de la société technicienne, l'universalité de l'État-providence à l'ère du multiculturalisme et de la postmodernité ainsi que la rigidité et la lourdeur du fonctionnement bureaucratique dans un contexte de mondialisation¹⁵.

Lors de son second mandat (1981-1985), le gouvernement du Parti québécois sous la direction de René Lévesque – « coincé entre la nécessité de réduire les dépenses et ses penchants de bon gouvernement social-démocrate »¹⁶ – se met à dos les syndicats et les fonctionnaires en mettant en place des mesures drastiques et coercitives envers les employés du secteur public (diminution de avantages de régimes de retraite, limites au droit de grève, réduction des salaires). Le gouvernement Bourassa (1985), clairement porté par une visée de « moins d'État », caresse et appuie à l'aide des travaux de trois comités dont le rôle a été particulièrement important¹⁷, l'idée d'une grande réorganisation gouvernementale par le biais de privatisations, de déréglementations, de démantèlement d'organismes et de recours à la sous-traitance. Les travaux de ces comités « partagent une vision de l'État, un fondement idéologique commun. Efficacité économique, liberté, concurrence, rentabilité : tels sont en effet les maîtres mots. Le vent du libéralisme vient de souffler sur l'État québécois »¹⁸. Même si cette grande réorganisation n'aura pas lieu, on note que le nombre d'organismes gouvernementaux chute néanmoins de 235 à 209 entre 1992 et 1995 suite à l'influence des recommandations du rapport Gobeil¹⁹.

C'est la poursuite du « déficit zéro » sous le gouvernement du parti québécois de Bouchard (1996) qui concrétisa la redéfinition de l'interventionnisme de l'État. Malgré le virage radical impulsé par cet objectif, Bouchard parvint à dégager un consensus lors du

12. Observatoire de l'administration publique, « Structure et taille de l'État : la fonction publique québécoise », dans *L'État québécois en perspective*, École nationale d'administration publique, 2006.

13. Savoie (Donald J.), *Thatcher, Reagan, Mulroney : In Search of a New Bureaucracy*, 1994, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

14. Rouillard *et al.*, *op. cit.*

15. Gow (James Iain), « La notion de service public au Québec à l'ère de la gouvernance », *op. cit.*

16. Gow (James Iain), « La vie mouvementée de l'administration publique québécoise », dans Daigle (G.) dir., *Le Québec en jeu. Comprendre les grands enjeux*, 1992, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 681-682.

17. Les travaux de chaque comité ont donné lieu à un rapport : Rapport Fortier sur la privatisation des sociétés d'État, 1986 ; Rapport Gobeil sur les organismes gouvernementaux, 1986 ; Rapport Scowen sur la réglementation, 1986.

18. Bergeron (Johanne), « L'autel du libéralisme : une revue des rapports Fortier, Gobeil et Scowen », *Politique*, 1987, n° 11, p. 129-138.

19. Observatoire de l'administration publique, « Les organismes gouvernementaux », dans *L'État québécois en perspective*, École nationale d'administration publique, 2010.

Sommet sur l'économie et l'emploi (1996), ce qui évita une cassure dans la tradition de concertation. Pour réduire les dépenses, Bouchard mit en place un important programme de départs à la retraite, amenant ainsi une diminution de l'ordre de 20 % des effectifs réguliers de la fonction publique, atteignant un minimum de 45 300 équivalents temps complet (ETC) à la fin de la période de 1993 à 1998²⁰. Outre cet impact majeur sur la fonction publique, soit une perte d'effectifs et d'expertise dont on ressent encore les effets à ce jour, c'est aussi ce gouvernement qui marque le point d'entrée en force du managérialisme²¹ au sein des organisations publiques. Opérant un virage « client »²², l'adoption de la « loi sur l'administration publique »²³ en mai 2000 met l'accent sur la qualité des services aux citoyens et sur la gestion par résultats et marque un tournant à cet égard. Visant explicitement à transformer un fonctionnement interne bureaucratique axé sur le suivi des règles et des procédures en un mode plus entrepreneurial, cette réforme s'inspire des préceptes de la Nouvelle gestion publique et vise à donner davantage de liberté d'action à des gestionnaires imputables via des plans de gestion et un ensemble d'outils de gestion de la performance, établissant la suprématie de la rationalité managériale sur la rationalité juridique²⁴. La loi favorisait la transformation des organisations publiques, fondée sur la contractualisation des rapports entre les unités administratives et le Conseil du trésor²⁵, selon le principe de l'agence, mais sur une base volontaire. La « réingénierie » du gouvernement Charest (2003) rendra la démarche systématique.

La réingénierie de l'État lancée par le gouvernement libéral de Charest en 2003, que nous allons présenter ci-dessous, et qui s'appuyait sur une systématisation de ce mouvement amorcé par le gouvernement précédent, fût dictée par des enjeux du contexte tels que la crise budgétaire et les changements démographiques. Ainsi, la montée du managérialisme au Québec fût progressive et on peut dire que jusqu'au lancement de cette réingénierie, l'approche des gouvernements en matière de réforme demeurait hésitante, ne remettant pas fondamentalement en question le rôle de l'État et la tradition du service public à laquelle les québécois demeurent attachés. Sous prétexte d'efficacité, la gouvernance québécoise penche vers une plus grande intégration des forces autorégulatrices du marché et des libertés individuelles en partie au détriment des enjeux collectifs de soutien au développement économique, de solidarité et de redistribution de la richesse portés par le rôle de l'État dans la société²⁶.

Le programme de la réingénierie et la démarche de réforme du gouvernement Charest en sont la manifestation : le rôle de l'État étant beaucoup dominé par des préoccupations budgétaires et économiques, au détriment de la dimension politique, au sens du débat

20. Observatoire de l'administration publique, « Structure et taille de l'État : la fonction publique québécoise », dans *L'État québécois en perspective*, École nationale d'administration publique, 2006.

21. Pour une présentation détaillée des fondements du managérialisme et de la Nouvelle gestion publique, voir Fortier (Isabelle), « La modernisation de l'État québécois : la gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme », *Nouvelles pratiques sociales*, 2010, 22(2), p. 35-50.

22. Gouvernement du Québec, *Pour de meilleurs services aux citoyens : un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*. Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 1999.

23. Gouvernement du Québec, *Loi sur l'administration publique*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2000.

24. Rouillard (Christian), Fortier (Isabelle), Montpetit (Éric) et Gagnon (Alain-G.), *op.cit.*

25. Organe de l'exécutif québécois qui conseille le gouvernement au regard de la gestion des ressources budgétaires, humaines, matérielles et informationnelles de l'État (ndr).

26. Lévesque (Benoît), « Vers un modèle québécois de seconde génération ? » dans Venne (Michel) dir., *Justice, démocratie et prospérité : l'avenir du modèle québécois*, Montréal, Québec Amérique, 2003.

démocratique, et au détriment d'une éthique publique correspondante, celle de l'esprit de concertation caractérisant la gouvernance québécoise.

DESCRIPTION DE LA RÉFORME ET DE SES PRINCIPAUX INSTRUMENTS

Pour décrire la réforme, nous allons nous appuyer sur les principaux documents cadres qui ont marqué son lancement et son évolution. Dans son discours inaugural, le premier ministre Charest fait explicitement référence à la Révolution tranquille, amorcée quarante ans plus tôt par le gouvernement Lesage de la même formation politique, pour présenter l'ampleur de la vision des changements qu'il souhaite insuffler au Québec. Mais s'il fait référence à cet héritage institutionnel, c'est pour s'en démarquer tant en ce qui concerne le rôle de l'État que la conception du collectif qui étaient portés lors de la création de l'État moderne des années 1960. Ainsi, il affirme que désormais : « Cet État croira dans la primauté des libertés individuelles. Il croira que la réussite du Québec ne réside pas dans ses structures, mais en chacun de nous. C'est cette réussite individuelle qui permettra une meilleure répartition de la richesse et une plus grande justice sociale »²⁷. Sur le plan des justifications, il ajoute, à l'occasion d'une « Lettre ouverte au québécois » publiée dans la presse écrite, que « la modernisation de notre État n'est pas une question idéologique ou partisane, mais une nécessité qui nous est dictée par notre époque et ses enjeux »²⁸. Afin de légitimer la radicalité de la réforme et de faire face aux critiques qu'elle soulève, il s'appuie, en le citant, sur un rapport signé en 1997 par l'ex-ministre du Parti québécois, Joseph Facal, lequel fait explicitement mention de l'inéluctabilité des changements. Les arguments à l'appui de la démarche sont principalement rattachés à l'impératif budgétaire, aux enjeux associés aux changements démographiques, de même qu'aux possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication.

Le Premier ministre, dans son discours inaugural, embrasse de manière large et annonce d'entrée de jeu six grands travaux, dirigés par autant de comités impliquant chacun des ministres du cabinet : (1) la révision des structures de l'État et des programmes gouvernementaux sous la direction de la présidente du Conseil du trésor ; (2) la révision des modes d'intervention de l'État dans l'économie, sous la direction des ministres du développement économique et régional et de l'emploi, de la solidarité sociale et de la famille ; (3) la réorganisation du système de santé, dont la réduction du nombre d'unités d'accréditation syndicale, sous la direction du ministre de la santé et des services sociaux ; (4) l'étude des perspectives de décentralisation et de déconcentration en faveur des régions, sous la direction conjointe du ministre des affaires municipales, du sport et du loisir et de la ministre déléguée au développement régional et au tourisme ; (5) le recentrage du réseau de l'éducation sur l'élève et l'étudiant, sous la direction du ministre de l'éducation ; et enfin, (6) la simplification et l'allègement du fardeau fiscal, sous la direction du ministre des finances.

Bien que le tout soit demeuré sous l'autorité du Premier ministre, la présidente du Conseil du trésor, Monique Jérôme-Forget a joué un rôle central. Elle promeut la réingénierie de manière ferme au point de se voir affublée du sobriquet de « Dame de fer »

27. Charest (Jean), « Discours du premier ministre du Québec à l'occasion de l'inauguration de la 37^e législature », 15 mai 2003.

28. Charest (Jean), « Lettre ouverte aux québécois – "Le Québec a fait un pas en avant depuis six mois" », *Journal Le Devoir*, 14 octobre 2003, p. A1.

en raison de ses ressemblances avec Margareth Thatcher. La fermeté de ses convictions et ses affinités idéologiques font ressortir, chez cette actrice clé de la réforme de l'État sous le gouvernement Charest, les influences marquantes du managérialisme. C'est d'ailleurs à la suite de la démission de Monique Jérôme-Forget en 2009 – qui cumulait alors les postes de présidente du Conseil du trésor et ministre des finances – au lendemain du dépôt d'un budget déficitaire alors que la crise économique bat son plein²⁹, que la modernisation de l'État tend à s'estomper. On constate que les pages web qui y étaient dédiées sur le site du secrétariat du Conseil du trésor disparaissent et qu'il devient de plus en plus difficile de rassembler l'information sur les différents volets de l'action gouvernementale à cet égard, du moins jusqu'au budget visant le retour à l'équilibre budgétaire du ministre des finances Bachand dont nous parlerons plus loin.

Dans le cadre des travaux de la révision des structures de l'État et des programmes gouvernementaux sous la direction de la présidente du Conseil du trésor, un imposant et exhaustif exercice d'examen des structures, des politiques et des programmes est imposé aux ministères et organismes dès le début du mandat du gouvernement Charest au printemps 2003. Les ministères et organismes sont chargés de rassembler l'information pertinente relative à cette révision, alors que la responsabilité de l'analyse et du suivi de l'opération de révision revient au secrétariat du Conseil du trésor. Rouillard *et alii*.³⁰ ont montré à quel point la démarche de conception de la réingénierie s'est avérée autoritaire et marquée par le sentiment d'urgence. En effet, l'ensemble de la démarche, allant de la collecte des données à l'élaboration d'un plan de mise en œuvre de la réingénierie, avec tous les allers-retours et la négociation que la démarche implique entre les ministères et organismes et le Conseil du trésor, devait se réaliser à l'intérieur d'un délai de six mois. Tel que la « lettre ouverte aux québécois » le mentionne, les questions posées aux ministères et organismes servant de base pour la révision des programmes et organismes se voyaient fortement orientées vers le recentrage du rôle de l'État sur ses fonctions « essentielles », impliquant l'identification des zones possibles de diminution de l'implication de l'État, voir de complet retrait : « Ce programme (ou cet organisme) répond-il toujours à une mission de l'État ? Atteint-il ses objectifs ? Pourrait-on l'offrir autrement et à moindre coût en préservant la qualité des services aux citoyens ? Quelle est la meilleure instance pour en assumer la prestation ? A-t-on les moyens d'en assumer les coûts, ou faut-il en revoir la portée ? »³¹.

Une fois l'information rassemblée et les plans de travail proposés par les ministères et organismes, le processus d'élaboration est assez peu ouvert à l'expertise interne de la fonction publique et ne s'est guère accompagné de l'ouverture à la délibération des acteurs clés, internes et externes, dans la tradition de concertation qui a caractérisé la gouvernance québécoise. Il s'est plutôt déroulé en vase clos avec des experts dont les intérêts dans le processus ne sont aucunement mis en parallèle avec ceux des autres acteurs de la société. Cette approche, préférant le recours aux experts du secteur privé à la délibération publique, au dialogue et à la négociation avec les acteurs impliqués, donnait le ton à la démarche.

29. Dutrisac (Robert) « L'héritage inachevé de la dame de fer », *Le Devoir*, 11 et 12 avril, 2009, p. C1-2.

30. Rouillard (Christian) *et al.*, *op.cit.*

31. Charest (Jean), « Lettre ouverte aux québécois – "Le Québec a fait un pas en avant depuis six mois" », *op. cit.*

Le plan de modernisation 2004-2007 et le plan de gestion des ressources humaines 2004-2007

Peu après le lancement de la réingénierie, rebaptisée modernisation par la suite, la présidente du Conseil du trésor, Monique Jérôme-Forget, a déposé un « plan de modernisation 2004-2007 »³² (ci-après le plan), accompagné de son complément, le plan de gestion des ressources humaines 2004-2007³³. Fondé sur la prémisse d'une séparation entre les activités opérationnelles et le développement des politiques publiques, le plan comprend des changements axés sur l'amélioration des façons de faire et le renforcement de la gestion de la performance par la contractualisation des rapports entre les unités administratives (déjà présente dans la Loi sur l'administration publique) et le Conseil du trésor, la création de trois agences, le recours aux partenariats public-privé et le recours aux technologies de l'information et de la communication pour instaurer le gouvernement en ligne. D'entrée de jeu, on peut noter que cette nouvelle structure de gouvernance interne implique une diminution des pouvoirs des ministères, une transformation du lien entre politiques et hauts fonctionnaires, des rapports nouveaux entre les secteurs public et privé dans le cadre des partenariats public-privé et un dispositif d'interaction avec les citoyens centré sur la dimension individuelle plus que collective par le biais des technologies de l'information et de la communication.

Les agences et la contractualisation des rapports entre les unités administratives et le conseil du trésor

L'une des prémisses fondamentales à la base de la reconfiguration architecturale proposée est la séparation entre, d'une part, les services dits « opérationnels » dont on veut systématiser le fractionnement en agences jouissant d'une grande « autonomie » en contrepartie d'une reddition de comptes rigoureuse et, d'autre part, la dimension stratégique et le développement des politiques publiques qu'on laisse aux ministères. Bien que ce principe d'agence, impliquant la contractualisation des rapports avec le Conseil du trésor, concerne et s'applique à toutes les unités administratives, la réforme implique elle-même la création de trois nouvelles agences qui marquent la gouvernance interne de la fonction publique.

(1) *Agence des services partagés* – La création de l'Agence des services partagés vise les économies d'échelle, sur une base volontaire pour les organismes, relatives au regroupement des services administratifs en matière de ressources humaines, financières, matérielles, informationnelles et de moyens de communication. Alors que cette « agence devra atteindre des objectifs explicites d'économies attendues »³⁴, l'effet centralisateur sur la disposition des ressources amenuise la marge de manœuvre additionnelle promise aux gestionnaires par la contractualisation dans la gestion de leurs activités. Un premier rapport indépendant fait état d'une faible utilisation des services par les organismes, de délais

32. Gouvernement du Québec, *Moderniser l'État – Pour de meilleurs services aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2004.

33. Gouvernement du Québec, *Plan de gestion des ressources humaines 2004-2007. Prendre en main l'avenir de notre fonction publique*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 2004.

34. Gouvernement du Québec, 2004, 29.

excessifs et de lourdeur du processus, de tarifs élevés, ainsi que d'une économie réalisée qui demeure en deçà des résultats escomptés³⁵.

(2) *Services Québec* – Consacrant à un autre niveau cette séparation entre la prestation des services et le développement des politiques publiques, cette agence agira en courtier centralisé livrant les services gouvernementaux pour les différents ministères. L'idée de base est celle du guichet unique avec une orientation de service à la clientèle. Pour attrayante qu'elle soit, elle introduit néanmoins un intermédiaire additionnel qui diminue les contacts directs des ministères avec leurs clientèles et appauvrit les mécanismes de rétroaction et d'échange de première ligne essentiels au développement des politiques publiques et à l'amélioration continue. Elle accentue le rôle d'un État prestataire de service et la position d'un citoyen, dont la relation avec les pouvoirs publics est davantage individuelle et caractérisée par une logique de clientèle. L'aspect centralisateur du Plan de modernisation est sans équivoque à ce sujet : « le Secrétariat du Conseil du trésor aura le mandat de piloter la mise en place d'un gouvernement en ligne, ce qui modernisera à la fois les services rendus aux citoyens par l'entremise de Services Québec et la prestation des services assumée au niveau central pour les ministères et organismes »³⁶. Ainsi, le gouvernement mise-t-il sur le potentiel des technologies de l'information qui « fournissent l'occasion extraordinaire de revoir de fond en comble les relations entre l'administration et les citoyens, afin de les rendre plus efficaces et d'en réduire les coûts pour la collectivité »³⁷. Le défi de la mise en œuvre du guichet unique et des services en ligne s'avère complexe et on peut noter dans le Deuxième rapport d'étape du Plan de modernisation 2004-2007 que peu de services sont mis en ligne, et à l'heure actuelle, on retrouve sur Portail Québec quelques possibilités d'effectuer des demandes en ligne, tel que le changement d'adresse ou des demandes de certificats, mais le site est encore essentiellement une source d'informations pour les citoyens, donc encore peu interactif.

(3) *Agence des partenariats public-privé (devenu Infrastructure Québec)* – La création de l'Agence des partenariats public-privé figure au cœur de l'énoncé d'intention du Plan de modernisation. Celle-ci aussi agit en tant qu'intermédiaire centralisé entre le Conseil du trésor et les ministères et organismes. Sa mission initiale est de « [...] contribuer au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens par la mise en œuvre de projets de partenariat public-privé ». Ainsi formulée, et jouissant d'une grande marge de manœuvre et d'autonomie, elle agit en quelque sorte comme une solution en quête d'applications et indique donc un biais favorable de la réforme envers cet instrument de gouvernance et de prestation de services. Maître d'œuvre des projets de partenariat public-privé, elle réduit proportionnellement la capacité stratégique des ministères dans leurs champs d'expertise et ajoute en complexité à des ententes contractuelles déjà complexes, alors que son autonomie diminue à la fois la transparence des processus en jeu et la reddition de comptes. La controverse à l'égard de ce parti pris de l'Agence en faveur des PPP a cependant fini par avoir raison de cet instrument privilégié de la réforme Charest puisque l'Agence a été remplacée par Infrastructure Québec, en octobre 2009. Dorénavant, selon la nouvelle « Politique cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique »³⁸, les ministères et organismes devront passer

35. Chabot (Raymond), Thompson (Grant), *Rapport : Application de la Loi sur le Centre de services partagés*, 2010, http://www.cspq.gouv.qc.ca/documents/centre/cspq/Rapport_application_Loi_%20CSPQ.pdf.

36. Gouvernement du Québec, 2004, p. viii.

37. Gouvernement du Québec, 2004, 21.

38. Gouvernement du Québec, *Politique cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*, Secrétariat du conseil du trésor, 2010.

par Infrastructure Québec pour la planification, la réalisation et les suivis de tous les projets dépassant 40 millions de dollars canadiens, peu importe leur mode de réalisation. Le mandat d'Infrastructure Québec est donc plus large et n'est pas centré sur la promotion des partenariats public-privé. De plus, les organismes « demeurent maîtres d'œuvre de leurs projets »³⁹. En juin 2010, le Vérificateur général du Québec⁴⁰ déposa un rapport accablant⁴¹, pointant du doigt le manque de rigueur dans l'exercice de comparaison favorable à la formule partenariat public-privé pour le projet du Centre de recherche du Centre hospitalier universitaire de Montréal (CHUM), de même que les enjeux de gouvernance et d'imputabilité en présence. Il souligne que rien ne permet de conclure que le choix d'un partenariat public-privé soit garant d'économies. Devant le tollé déclenché par le rapport, le gouvernement Charest a mandaté un comité d'experts indépendants mais restés anonymes, afin de réviser avec diligence le plan d'affaires du Centre hospitalier universitaire de Montréal. Fort des recommandations de ce comité, dont le rapport n'a pourtant pas encore été rendu public, le gouvernement a maintenu sa position et annoncé tout récemment qu'il confirmait son choix d'un partenariat public-privé pour la construction et la gestion du Centre hospitalier universitaire de Montréal, faisant ainsi fi de l'ampleur de l'opposition suscitée par le projet⁴².

En somme, il est possible d'interpréter les effets de la réingénierie de l'État comme paradoxaux. Contrairement à ses prétentions d'accroître l'autonomie des gestionnaires et d'ajouter plus de flexibilité au profit des organisations publiques – objectifs centraux dans le courant managérialiste de la Nouvelle gestion publique – on assisterait plutôt à une centralisation administrative à la faveur du Conseil du trésor, appuyée par trois nouvelles agences centrales qui empièteront directement sur les activités stratégiques et opérationnelles des ministères. Ainsi, la marge de manœuvre des gestionnaires dans la gestion de leurs activités diminuerait-elle au profit des économies d'échelle escomptées. Cette situation est révélatrice de ce que l'exercice de réforme est sous le joug d'un impératif de restriction budgétaire.

Synthèse de l'architecture et des instruments de la réforme

Le tableau de synthèse reproduit ci-dessous permet d'avoir une vision d'ensemble sur les prémisses, l'architecture et les instruments de la réforme québécoise. Le rôle de l'État qui est mis en avant est celui de prestataire de service et la relation des citoyens avec l'État tend à s'atomiser dans une logique de clientèle. Enfin, un objectif d'allègement des structures s'ajoute à ce qui a été présenté jusqu'à présent, via l'abolition, la fusion ou le regroupement d'organismes, de même que par l'obligation faite aux organismes d'envisager des moyens alternatifs de conduire certaines de leurs activités. Malgré l'examen systématique du rôle des organismes gouvernementaux dans une visée de restructuration, force est de constater cependant que les résultats en ce domaine demeurent mitigés : ils

39. Gouvernement du Québec, 2010, 3.

40. Le Vérificateur général du Québec est l'équivalent fonctionnel de la Cour des comptes française dans sa mission de contrôle et d'évaluation de l'utilisation des deniers publics (ndr).

41. Vérificateur général du Québec, *Rapport spécial portant sur la vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal*, déposé à l'Assemblée nationale, juin 2010.

42. Notamment la Coalition Chu sans PPP composée entre autres de Médecins québécois pour le régime public, la Confédération des syndicats nationaux (CSN), l'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux, la Fédération interprofessionnelle de la santé au Québec et l'Ordre des architectes. Cette coalition a exhorté le gouvernement du Québec à renoncer à la formule des PPP suite au dossier révélé par le vérificateur général.

oscillent entre la création d'organismes (onze en tout) et la suppression ou la fusion d'organismes (vingt-neuf en tout) entre 2005 et 2009 ; la réforme en elle-même engendre la création de nouvelles entités ⁴³.

Tableau 1 : Vue d'ensemble des prémisses, de l'architecture et des instruments de la réforme ⁴⁴

Prémisses du plan de modernisation	Institutions proposées par le plan de modernisation	Instruments privilégiés par le plan de modernisation et leurs prétentions
Séparation entre activités « opérationnelles » (confiées aux agences) et développement des politiques publiques (laissées aux ministères).	Création de trois agences centrales : ⇒ Services Québec : prestation centralisée des services (guichet unique et gouvernement en ligne)	Agences : autonomie de gestion ; contrats de performance et d'imputabilité ; cadre de gestion ; primes à la performance.
État prestataire de service (réduction et déni de la dimension stratégique de l'État dans la société)	⇒ Centre de services partagés : gestion centralisée des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles	Partenariats public-privé : concurrence, partage des risques, aversion à l'endettement, réduction des coûts.
Atomisation de la relation des citoyens avec l'État (approche « client »)	⇒ Agences des partenariats public-privé : expertise dans la conception, l'évaluation et l'encadrement des projets de partenariats public-privé.	Réduction des effectifs par attrition (1 poste/2 départ à la retraite)
Mécanismes autorégulateurs du marché : concurrence, appât du gain, efficacité, économie	Politique de gestion de la performance	Assouplissement des processus de dotation (recrutement et promotion), de mobilité élargie et passerelles (interne/externe), modification du code du travail)
Économies d'échelle par la centralisation de la prestation des services et de la gestion des ressources	Allègement des structures : abolitions, fusions, regroupements d'organismes ; remplacement de comités et conseils consultatifs (secteur SSS) par une banque d'experts	Technologie de l'information et de la communication (TIC)

La réduction des effectifs

Le Plan de gestion des ressources humaines, complément du Plan de modernisation, réactualise les valeurs fondamentales déjà portées implicitement par la Loi sur la fonction

43. Observatoire de l'administration publique, « Les organismes gouvernementaux », dans *L'État québécois en perspective*, École nationale d'administration publique, 2010.

44. Source : Fortier (Isabelle), « La modernisation de l'État québécois : la gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme », *Nouvelles pratiques sociales*, numéro thématique sur le managérialisme, 22(2), 2010, p. 35-50.

publique⁴⁵ et explicitement dans la Déclaration des valeurs de l'administration publique québécoise⁴⁶, tout en mettant l'accent sur l'efficacité présentée comme une nouvelle exigence.

Le contexte des départs à la retraite de 40 % des fonctionnaires sur dix ans permet d'envisager une réduction de la taille de l'État par attrition : un départ sur deux à la retraite dans la fonction publique n'est pas remplacé, avec une visée de 16 000 « équivalent temps complet » sur 10 ans. Le dernier plan stratégique (2007-2012) du Conseil du trésor fait état d'une réduction envisagée des effectifs de l'ordre de 20 % pour la période 2004-2014. Dans les faits, selon les données disponibles, ce sont 5 200 « équivalent temps complet » qui ont été éliminés pour la période d'introduction de ces mesures, soit de 2004 à 2008⁴⁷.

Viennent ensuite les allègements réglementaires relatifs au recrutement et à la promotion, dans le but d'accroître la flexibilité et de permettre une mobilité élargie, non seulement entre les ministères et organismes, mais avec l'extérieur. Bien que le Plan réaffirme que les changements apportés se feront dans le respect de la sécurité d'emploi⁴⁸, rien ne garanti pourtant que celle-ci sera préservée dans sa forme actuelle. D'ailleurs, l'adoption du projet de loi 31⁴⁹ apporte des modifications au code du travail (article 45) afin de favoriser la sous-traitance en abolissant la transmission des droits et obligations lors d'une concession partielle d'entreprise. Ainsi, si on conjugue l'ensemble des éléments architecturaux et des instruments mis de l'avant par la réforme, on constate que les transformations proposées par le plan ouvrent la porte à une remise en question du service public de carrière.

Suivis de la réforme

Plusieurs rapports font état du suivi de la réforme, notamment dans le cadre du plan de modernisation 2004-2007 et du plan de gestion des ressources humaines 2004-2007. En lien avec le Plan de modernisation 2004-2007, deux rapports d'étape (2005⁵⁰ et 2006⁵¹) font état des principaux projets ainsi que des réalisations en cours au niveau des quatre directions du Plan, soit : l'amélioration des façons de faire, l'allègement des structures, la réévaluation des programmes et la planification des ressources humaines. Au chapitre de la gestion des ressources humaines, seul un premier rapport d'étape sur le Plan de gestion des ressources humaines 2004-2007⁵² est paru en octobre 2005, qui fait état, entre autres et très sommairement, de l'avancement lié à la réduction de la taille de l'État (dépassement de la cible) et des mesures de redéploiement du personnel excédentaire, de même que de la mise en place d'une gestion prévisionnelle de la main d'œuvre, notamment par la production des

45. Gouvernement du Québec, *Loi sur l'administration publique*, L.R.Q., 2000, chapitre A-6.01, Québec, Éditeur officiel (dernière mise à jour 1^{er} décembre 2010).

46. Gouvernement du Québec, « Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise », Secrétariat du Conseil du trésor, 2002.

47. Observatoire de l'Administration publique, « Structure et taille de l'État : la fonction publique québécoise », dans *L'État québécois en perspective*, École nationale d'administration publique, 2006.

48. Borgeat (Louis), *La sécurité d'emploi dans le secteur public*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1996.

49. <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2003C26F.PDF>

50. http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/1er_rapp_etape05.pdf.

51. http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/2e_rapp_etape06.pdf.

52. Gouvernement du Québec, *Premier rapport d'étape. Plan de gestion des ressources humaines 2004-2007*, Sous-secrétariat au personnel de la fonction publique, Secrétariat du Conseil du trésor, octobre 2005.

plans pluriannuels par les ministères et organismes. Concernant la révision du cadre normatif, il est question des travaux préparatoires en vue de la révision de la Loi sur la fonction publique.

De plus, trois groupes de travail ont établi des rapports à la suite de l'examen des organismes (2005⁵³, 2006⁵⁴, 2007⁵⁵), lesquels ont été suivis d'une publication du Conseil du trésor sur l'allègement des structures (2007⁵⁶) faisant état des suites données aux recommandations de ces trois rapports produits par les comités d'examen des organismes gouvernementaux.

En tant que ministre responsable de l'Administration gouvernementale, la présidente du Conseil du trésor publie annuellement un rapport sur l'application de la Loi sur l'administration publique au sein des ministères et organismes concernés. Ces rapports font notamment état des efforts réalisés par les ministères et organismes aux chapitres de l'amélioration de la qualité des services aux citoyens (déclaration de service, évaluation des attentes et de la satisfaction des citoyens) ; de l'application du cadre de gestion axée sur les résultats (plan stratégique, plan annuel de gestion des dépenses, rapport annuel de gestion, pratiques de gestion axée sur les résultats, convention de performance et d'imputabilité) et de la gestion des ressources. Étant donné la centralité de la Loi sur l'administration publique pour la contractualisation des rapports entre les ministères et organismes et le Conseil du trésor, l'étude systématique de l'avancement de la mise en œuvre de la loi suite au lancement de la réingénierie démontre l'importance de cet instrument de contrôle quant à cette dimension de la réforme de l'État⁵⁷.

De plus, en 2005, période intense d'implantation de la réforme, plusieurs rapports font état du suivi serré que la présidente du Conseil du trésor de l'époque, Monique Jérôme-Forget, effectuait auprès des ministères et organismes concernant notamment l'amélioration des façons de faire. La publication de deux rapports faisant suite aux études commandées par le Secrétariat du Conseil du trésor font état, d'une part, de l'incidence de l'application de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion des ministères et organismes⁵⁸ et, d'autre part, évaluent l'amélioration de la performance des unités autonomes de service ou unités conventionnées à la suite des ententes de performance conclues avec le Conseil du trésor et des assouplissements consentis dans ce cadre⁵⁹. S'y ajoute la production de plusieurs documents de soutien aux ministères et organismes dans l'implantation des transformations des modes de gestion axés sur les résultats et la performance.

53. Rapport Boudreau, examen de 60 organismes : <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/rapportBoudreau2004-2005.pdf>.

54. Rapport Geoffrion et Lachapelle, examen de 58 organismes : <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/RapportGeoffrion2005-2006.pdf>.

55. Rapport Rolland, examen de 19 organismes : <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/RapportGeoffrion2005-2006.pdf>.

56. Gouvernement du Québec, *L'allègement des structures. L'examen des organismes publics*, Secrétariat du Conseil du trésor, 2007 : <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/bilan-examen-organismes.pdf>.

57. Gouvernement du Québec, *Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec. Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique*, Secrétariat du Conseil du trésor, 2005 : http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/rapport_lap_05.pdf.

58. Côté (Louis), Mazouz (Bachir), *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*, École nationale d'administration publique, 2005 : http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/effets_LAP.pdf.

59. Aubert (Benoît A.), Bourdeau (Simon), Gagné (Frédéric), Perreault (Nicolas), *Analyse évaluative des unités conventionnées et des unités autonomes de services*, CIRANO, 2005 : http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/unites_conventionnees_UAS.pdf.

Dans la perspective d'une vue d'ensemble de la réforme et des suivis qui ont été effectués quant à son implantation, deux grands constats se dégagent. Le premier, est que la révision des programmes et politiques publiques est surtout un effet de la mise en œuvre et du suivi systématique de la Loi sur l'administration publique, véritable instrument d'action systémique qui force les ministères et organismes à revoir leurs façons de faire en lien avec les restrictions budgétaires, la diminutions des ressources et la mise en place de contrôles additionnels. Ces transformations forcent la main des ministères et organismes et les obligent à revoir leurs activités (programmes, politiques, modes de prestation) afin de satisfaire aux impératifs budgétaires et les attentes de performance.

Il ne se dégage donc pas de vision d'ensemble sur les finalités poursuivies par cet aspect de la réforme (révision des politiques et programmes), sinon son lien avec la réduction de la capacité de l'État. C'est dire que les gestionnaires publics se voient forcés de faire eux-mêmes des arbitrages quant à leurs activités et quant à la qualité des services, décisions politiques par excellence, que l'on voudrait voir reliées à des délibérations collectives s'inscrivant dans le cadre d'une vision négociée d'un projet de société. Notre constant est le suivant : la dimension managériale de la réforme prime, pour des raisons d'efficacité et d'économie, sur le sens et la portée du rôle de l'État dans la société.

Le deuxième constat souligne à quel point la réforme est portée à bout de bras et avec une main de fer par la présidente du Conseil du trésor, Monique Jérôme-Forget, et que sa démission, source ou conséquence d'un retrait de l'attention accordée à la réforme, marque un tournant. L'action gouvernementale qui se poursuit par ailleurs au sein des ministères et organismes a quitté le feu des projecteurs, mais n'en demeure pas moins un élan qui se poursuit en coulisse, avec moins de moyens explicites pour en faire le suivi. Ce n'est que dans le contexte des enjeux actuels liés à la crise économique récente, que l'on assiste à une reprise et à un retour en force de l'esprit de la réforme.

ENJEUX ACTUELS

Dans son discours inaugural en 2003, le Premier ministre J. Charest estimait que « l'avenir économique du Québec, ce n'est pas l'interventionnisme, c'est l'entrepreneuriat »⁶⁰. Au plus fort de la crise, lors de la présentation de son budget, la présidente du Conseil du trésor et ministre des finances Monique Jérôme-Forget, pourtant connue pour la fermeté de son conservatisme fiscal et de sa rigueur budgétaire, a fait référence à la théorie keynésienne pour justifier son approche interventionniste dans l'économie en temps de crise⁶¹. Cette « conversion » soudaine, bien que compréhensible dans le contexte mondial⁶², introduit une certaine dissonance avec les positions anti-étatiste prises par ce même gouvernement. Alors que la crise économique perdure⁶³ et que partout le mot d'ordre est aux mesures d'austérité, le contexte actuel permet néanmoins au gouvernement

60. Charest (Jean), *Discours du premier ministre du Québec à l'occasion de l'inauguration de la 37^e législature*, 15 mai 2003.

61. Dutrisac (Robert), « L'héritage inachevé de la dame de fer », *Le Devoir*, 2009, 11 et 12 avril, p. C1-2.

62. Robitaille (Antoine), « La crise de 2008, ou la revanche de Keynes », *Le Devoir*, 11 et 12 avril, p. C6.

63. « La dette brute représente plus de 150 milliards de dollars au 31 mars 2009, soit 50 % du PIB. La dette résultant des déficits cumulés – ce que l'on appelle la « mauvaise dette » – s'élève à 98,5 milliards de dollars canadiens, soit 32,6 % du PIB, comparé à 8,0 % en moyenne dans le Canada, excluant le Québec ». Source : Plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses 2010-2014, Secrétariat du Conseil du trésor, 2010, p. 13.

Charest de légitimer un certain retour aux élans initiaux de la réingénierie qui est apparue jusqu'ici à plusieurs acteurs comme ayant manqué sa cible, voire un échec.

Dans le dernier budget, l'actuel ministre des finances énonce sa volonté d'un retour à l'équilibre budgétaire pour 2013-2014, lequel implique une vague de restrictions budgétaires et un appel à la contribution des citoyens : augmentations tarifaires, augmentation des frais de scolarité, augmentation de la taxe de vente provinciale. Une autre vague de mesures vise la réduction des dépenses publiques. La Loi 100⁶⁴, – adoptée par le biais de la procédure législative d'exception dite du « baillon » le 11 juin 2010, pose une limite à l'augmentation de la rémunération du personnel d'encadrement jusqu'en 2015 et une interdiction pour deux ans de toute forme de rémunération liée au rendement ; une réduction (10 %) des frais administratifs de fonctionnement des organismes ; une réduction (25 %) de leurs dépenses de publicité, de formation et de déplacement. Il étend aux secteurs de la santé et de l'éducation la réduction des effectifs par attrition (la règle du « un sur deux ») pour le personnel d'encadrement et administratif. Est également créé un Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux ainsi qu'une contribution en santé pour les citoyens (25 dollars canadiens en 2011, 100 dollars canadiens en 2012, et 200 dollars canadiens à compter de 2013).

De plus, dans son « Plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses 2010-2014 », notons, entre autres mesures, que le Conseil du trésor annonce une réduction du taux de croissance des dépenses à 2,9 %, au lieu du 3,2 % prévu, et un gel de la masse salariale jusqu'en 2013-2014. On prévoit aussi la suppression, la fusion ou le transfert de 28 organismes ou fonds, tel que la fusion des trois fonds subventionnaires de recherche⁶⁵. Il est à noter que les suppressions visent entre autres sept conseils (sur 51), créés dans l'esprit de favoriser une « transformation de l'action de l'État au profit de pratiques plus participatives et négociées avec les composantes de la société civile »⁶⁶.

ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE

Quelle réflexion peut-on porter sur l'ensemble de cette démarche de réforme ? L'analyse de la littérature scientifique traitant des effets induits par les réformes issues du courant managéraliste permet d'identifier la présence dans la réingénierie de l'État québécois de certaines problématiques connues et répertoriées de façon documentée⁶⁷. Comme par exemple, la transformation d'une gouvernance reposant sur un principe à la fois traditionnel et qualitatif de bien-être public vers une gouvernance de marché dictée par la norme quantitative du *value-for-money* déjà entamée, il est vrai, durant les années 1990. Ce changement entraîne une rupture d'avec le modèle de l'universalité des services publics, au profit d'une analyse fondée sur la capacité de payer ; il est à l'origine de la mise à l'écart des valeurs telles que l'équité, la solidarité, l'impartialité, l'intégrité, induite par les

64. Gouvernement du Québec, *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette* (projet de loi 100), Québec, Éditeur officiel, 2010.

65. Les Fonds de la recherche en santé du Québec, Fonds québécois de la recherche sur la nature et les technologies et Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture.

66. Observatoire de l'administration publique, « Les organismes gouvernementaux », dans *L'État québécois en perspective*, École nationale d'administration publique, 2010.

67. Pour une synthèse de ces problématiques, voir Diefenbach (Thomas), « New Public Management in Public Sector Organizations : The Dark Sides of Managerialist 'Enlightenment' », *Public Administration*, 2009, 87(2), p. 892-909.

mécanismes abstraits de quantification et de monétarisation ; il favorise la rencontre des intérêts des plus forts dans la société, au détriment des plus démunis ; la relation avec le citoyen devient celle d'une dynamique individuelle et marchande de l'offre et la demande de service ; la conscience des coûts du service public dérive vers une vision essentiellement économique de l'action et du rôle de l'État. On oublie par ailleurs de considérer dans la balance les coûts de ces restructurations elles-mêmes, non seulement en termes monétaire et de temps, mais aussi en coût humain.

En marge du grand chantier de réingénierie de l'État, on constate que sa mise en œuvre n'est pas monolithique et qu'elle a donné lieu à plusieurs changements, certains moins visibles et attendus que d'autres, ce qui en complexifie l'analyse. Ensuite, on note certains paradoxes, notamment la création d'organismes et d'instances générées par la réforme elle-même, ainsi que de nouveaux dispositifs de contrôle et de bureaucratisation, alors que les principaux objectifs est de réduire la taille de l'État, de ses secteurs d'intervention et d'en débureaucratiser le fonctionnement. Dans le même ordre d'idées, on remarque une recherche de contrôle et une centralisation, accompagnées de mécanismes de standardisation, alors qu'on poursuit une visée de décentralisation et d'accroissement de marge de manœuvre et de flexibilité. D'autre part, le discours sur la qualité des services aux citoyens se heurte à la primauté de l'impératif budgétaire qui traverse l'ensemble des changements mis en œuvre. De même, dans le contexte où l'État devient de plus en plus un adjudicateur de contrats et que les tâches de reddition de comptes priment sur le travail professionnel qualifiant, il apparaît difficilement comme un employeur attrayant, ce qui soulève des questions quant à sa capacité de renouvellement.

De plus, même en restant à l'intérieur de ce cadre strictement économique et budgétaire prescrit, on peut douter des économies réelles réalisées à partir de plusieurs des instruments qui ont été mis en œuvre dans cette optique. Par exemple ⁶⁸, « en réduisant la taille de l'État par l'attrition, le gouvernement réalise de fausses économies. Sur papier, les dépenses en salaires diminuent, mais les coûts de la sous-traitance grimpent » ⁶⁹. Dans le même ordre d'idée, très peu d'arguments convaincants font la démonstration de l'économie réelle apportée par les partenariats public-privé tel qu'a pu le soulever le rapport du Vérificateur général.

Les recours au secteur privé pour la prestation de service, mais aussi le développement de politiques, programme et projets – à la fois cause et effet de la réduction des effectifs et de la perte d'expertise internes – commence à forcer le constat des conséquences néfastes de ces réductions en ressources et main d'œuvre sur la capacité de l'État de bien jouer son rôle et de faire respecter ses lois. Des allégations de collusion et de malversation dans le domaine de la construction, des firmes de génie-conseil et des consultants en informatique, qui n'ont certes pas attendu la réingénierie de l'État pour apparaître, ont soulevé de sérieuses questions quant au principe de concurrence censé générer les meilleurs coûts pour les projets. Les enjeux reliés aux contrats dans le domaine de l'informatique et des technologies de la communication, entre autres, ont amené le gouvernement à mettre en place une « politique cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources information-

68. Selon une étude d'un échantillon de dix contrats de sous-traitance réalisée par le Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPO) et le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ). Sur une valeur totale de 40 millions de dollars canadiens, 15 millions est attribuable au recours à la sous-traitance.

69. Asselin (Pierre), « La soustraitance coûte cher, disent les syndicats », Journal *Le Soleil*, 2010, mardi 23 mars, p. 6.

nelles des organismes publics »⁷⁰ afin de mieux encadrer l'adjudication de contrats, ce qui implique un renforcement des contrôles bureaucratiques.

De plus, en raison du suivi intensif qu'exigent les partenariats, ainsi que de la nécessité de préserver une capacité de rebond en cas d'échec, il est essentiel que l'État préserve une capacité interne forte s'il veut garder, comme le promet la présidente du Conseil du trésor, la maîtrise d'œuvre des projets. En contexte de diminution de la taille de l'État, cet enjeu est particulièrement inquiétant. Les scandales des derniers mois nous mettent en face des conséquences d'un manque de ressources et des pertes d'expertises internes qui font basculer dans la balance, les équilibres de pouvoir au profit des acteurs privés qui peuvent alors mettre la situation à leur profit. La faiblesse de l'État dans ses rapports au privé ouvre la porte aux abus de toutes sortes.

Le départ à la retraite de 40 % des effectifs et le non remplacement d'un poste sur deux, soulève de plus la question du transfert des connaissances, enjeu stratégique qui ne reçoit pas toute l'attention nécessaire au niveau institutionnel et repose sur des initiatives individuelles peu soutenues et valorisées⁷¹. La surcharge de travail de ceux qui restent et doivent assumer l'injonction croissante de faire toujours plus avec moins, sous la pression d'une reddition de comptes et d'une gestion de la performance toujours plus pointue et multiple, entraîne des coûts humains dont on ne mesure pas encore l'ampleur.

Enfin, qu'en est-il de la gouvernance québécoise à la lumière de ces changements ? Face aux critiques que soulevait la réforme de l'État, le gouvernement a reproché aux groupes d'intérêts d'être « corporatistes », à ses fonctionnaires d'être réfractaires au changement, aux syndicats de n'être que portés par la préservation des droits acquis. Ainsi, le gouvernement Charest a-t-il manqué une occasion de donner de la légitimité à son projet en le soumettant à la délibération, alors même que « le modèle délibératif est devenu une source importante de légitimité démocratique dans les sociétés qui refusent d'attribuer aux experts, de manière presque exclusive, l'autorité sur la gestion des affaires publiques »⁷². Comment percevoir comme une avancée démocratique l'attitude autoritaire à laquelle on assiste ?

*

* *

Il semble que la gouvernance québécoise soit à la croisée des chemins. Plusieurs acteurs déplorent que la réingénierie de l'État soit un échec et pourtant, les sondages semblent confirmer que les québécois tiennent à conserver l'État-providence. La lourdeur bureaucratique de l'État est toujours dans la ligne de mire. D'autres se demandent comment renouveler la social-démocratie québécoise à l'heure du néolibéralisme ambiant, de l'individualisme et de la primauté des choix individuels sur les choix collectifs : certains pensent qu'il est tout simplement temps de revaloriser la chose publique.

« En conséquence, un paradoxe extraordinaire se présente à nous : d'une part, la bureaucratisation de l'administration publique est survenue pour assainir la gouvernance et la rendre en quelque sorte éthique (bien que le concept n'était pas popularisé à l'époque). D'autre part, au cours des deux dernières décennies, on a assisté à une 'débureaucratisation',

70. Gouvernement du Québec, *Politique cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics*, Secrétariat du Conseil du trésor, 2010.

71. Rinfret (Natalie), Bernier (Luc), Houlfort (Nathalie), Lemay (Lilly), Mercier (Diane), « *Défis et enjeux des connaissances : la réalité des cadres de la fonction publique québécoise* », *Télescope*, 2010, 16(1), p. 208-224.

72. Rouillard (Christian) *et al.*, 2008, *op.cit.*, p. 143.

nécessaire à la pénétration du marché et au retour du patronage. Concurrément, les institutions de régulation éthique émergent, tentant d'annuler les problèmes et les malaises inhérents au contact du marché et de la sphère publique »⁷³.

Devant de tels paradoxes, et face à l'injonction de faire toujours plus avec moins, les gestionnaires publics se trouvent forcés de faire, sous le couvert de décisions managériales, des arbitrages qui devraient être du ressort du politique et du débat public. Dans le cadre d'une gouvernance guidée par les mécanismes de marché et de l'économie, concevant l'intérêt public comme la somme des intérêts individuels et ayant rompu les ponts avec les dispositifs délibératifs et la concertation, c'est souvent sur eux que retombe, en dernière instance, la définition et la poursuite d'une éthique du bien commun.

73. Bordeleau (Christian), « Parasitage des firmes dans les municipalités. Le maillage privé-public explique les dérives éthiques », Journal *Le Devoir*, 2009, jeudi 23 avril, p. A7.