



**POUR VÉRITABLEMENT AMÉLIORER
L'EFFICACITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE,
IL FAUT REVOIR LE RÔLE DE L'ÉTAT**

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION SPÉCIALE
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR LE NOUVEAU
CADRE DE GESTION DE L'APPAREIL
GOUVERNEMENTAL**

SEPTEMBRE 1999

CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC

POUR VÉRITABLEMENT AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE, IL FAUT REVOIR LE RÔLE DE L'ÉTAT

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION SPÉCIALE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR LE NOUVEAU CADRE DE GESTION DE L'APPAREIL GOUVERNEMENTAL

SEPTEMBRE 1999

• • •

INTRODUCTION

Le Conseil du Patronat du Québec (C.P.Q.) remercie la Commission spéciale de l'Assemblée nationale sur le nouveau cadre de gestion de l'appareil gouvernemental de lui donner l'opportunité de présenter son point de vue sur l'énoncé de politique intitulé *Pour de meilleurs services aux citoyens – Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*.

Le ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique a choisi de se limiter à la façon dont le gouvernement met en œuvre les orientations et les politiques ainsi que les lois de l'Assemblée nationale. L'énoncé de politique propose un nouveau cadre de gestion de l'appareil gouvernemental. La réforme proposée ne porte pas sur le rôle de l'État.

Le ministre reconnaît toutefois « que le cadre de gestion de la fonction publique proprement dite ne constitue que l'une des nombreuses facettes d'une opération générale qui doit viser la modernisation de l'ensemble du secteur public. » (p. 5)

Le C.P.Q. partage le point de vue du ministre lorsque celui-ci constate que :

« La concurrence que le Québec doit subir de la part de ses voisins (surtout les États-Unis et l'Ontario) dépend de plus en plus de facteurs comme le fardeau fiscal, la qualité de l'éducation, l'état des infrastructures de transport, le poids de la réglementation, la présence d'institutions de recherche et de savoir, le degré d'informatisation [...] ». (p. 3)

Malgré l'affirmation de l'énoncé de politique à l'effet que nos finances publiques ont été assainies, nous croyons qu'il reste encore beaucoup de chemin à faire, surtout si l'on considère que la dette accumulée du Québec s'élève à près de 100 milliards de dollars et que le poids des intérêts de cette dette s'élève à 16 % de l'ensemble des dépenses.

Pour s'acquitter de cette lourde hypothèque qui pèse sur l'avenir du Québec et relever efficacement le défi de la concurrence, le C.P.Q. croit que le gouvernement devra accepter de discuter et de revoir le rôle de l'État québécois.

C'est pourquoi le Conseil du Patronat, même s'il estime qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction, juge tout de même insuffisante la démarche du gouvernement si elle se limite au contenu de l'énoncé de politique, surtout si l'on veut véritablement transformer le paysage bureaucratique de la fonction publique. En effet, la recherche de la qualité, de l'efficience et de l'efficacité des services aux citoyens passe nécessairement par une révision du rôle de l'État.

Une véritable réforme de l'administration publique serait caractérisée par une décentralisation des opérations, par une approche-client dans l'organisation des services et par un désengagement de l'État dans les secteurs où le partenariat avec la communauté et l'entreprise privée permettrait d'offrir aux citoyens des services plus efficaces, à des coûts plus abordables.

1. Un pas dans la bonne direction

Le C.P.Q. ne peut qu'être d'accord avec l'objectif de l'énoncé de politique qui est de « gérer l'État [...] en s'assurant que les ressources limitées sont administrées avec la plus grande efficience et la plus grande efficacité possible ». (p. 4)

L'énoncé de politique propose un cadre de gestion axé sur les résultats, qui aura pour effets de responsabiliser davantage les gestionnaires et de favoriser la performance.

Depuis plusieurs années, on admet généralement qu'un ministre ne peut connaître tous les gestes administratifs de son ministère. Le cafouillage actuel dans le dossier d'Emploi-Québec en est une parfaite illustration où l'on s'en est tenu, semble-t-il, au respect des règles et des normes sans se demander si le ministère disposait de toutes les ressources financières nécessaires à la réalisation des divers projets.

Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics

L'énoncé de politique énumère certaines mesures qui ont déjà été instaurées au sein de la fonction publique québécoise et qui constituent un effort pour moderniser l'appareil gouvernemental.

L'adoption, en 1993, de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* et la création, en 1997, de la Commission sur l'administration publique de l'Assemblée nationale ont contribué à responsabiliser davantage les dirigeants de la fonction publique.

Selon le Vérificateur général du Québec, monsieur Guy Breton, qui, dans le cadre d'un colloque organisé par l'ÉNAP, le 15 avril 1999, était appelé à commenter le mode d'application actuelle de cette loi et l'utilisation de la Commission de l'administration publique, les nouvelles mesures visant à moderniser l'appareil gouvernemental sont la réalisation d'un vœu depuis longtemps formulé par les vérificateurs généraux successifs. Il soulignait cependant qu'un examen plus large de la reddition de comptes des ministères et organismes, notamment de leur rapport annuel, serait de nature à renouveler l'intérêt des gestionnaires publics pour ce type de séance publique avec la commission parlementaire. Il précisait que dans l'état actuel des choses, le rapport annuel des gestionnaires est généralement inefficace parce qu'il se limite à décrire les programmes gérés et les structures établies. Il doit cependant devenir plus significatif.

Nous sommes d'accord avec le Vérificateur général du Québec lorsqu'il affirme qu'une vraie reddition de comptes doit permettre au lecteur de se former un jugement quant aux résultats atteints.

Accent sur les résultats

On dit souvent qu'on juge un arbre à ses fruits. Le C.P.Q. est convaincu qu'en mettant l'accent sur les résultats, le gouvernement va dans la bonne direction. Ce qui est important, c'est la qualité du service aux citoyens. Trop souvent, il nous faut déplorer les abus d'une bureaucratie qui met plus d'emphasis sur le respect de procédures trop complexes, voire complètement inutiles.

Même si on insiste sur les différences majeures qu'il y aurait entre le secteur public et le secteur privé, l'État québécois aurait intérêt à emprunter au secteur privé son approche-client. On serait alors plus à l'écoute de ce que souhaitent vraiment les citoyens. Les trop nombreuses tracasseries administratives diminueraient et les services à la population seraient plus pertinents et organisés avec plus d'efficacité.

En mettant l'accent sur les résultats, le C.P.Q. espère qu'en ce qui concerne les milieux d'affaires, les gestionnaires réviseront leurs exigences administratives. Les nombreux contrôles tatillons et les délais d'autorisation ont souvent pour effets de retarder indûment ou de décourager la réalisation de projets. On peut facilement imaginer quelles conséquences cela comporte sur l'économie et l'emploi. Le Groupe conseil sur l'allégement réglementaire note dans son rapport de mai 1998 que la fonction publique insiste beaucoup plus sur les moyens à mettre en place que sur les objectifs à atteindre.

Le C.P.Q. est d'accord avec une réforme générale de l'encadrement administratif de la fonction publique. La responsabilisation accrue des ministères et l'obligation d'élaborer et de faire connaître leurs objectifs en ce qui a trait au niveau et à la qualité de leurs services contribueront à améliorer l'imputabilité des sous-ministres quand leurs rapports annuels porteront sur le niveau d'atteinte des résultats, apprécié en fonction des objectifs préalablement définis dans leur plan stratégique.

Le C.P.Q. reconnaît également que « les grands changements, tout autant que l'amélioration continue de la qualité des services, ne peuvent se réaliser sans l'adhésion du personnel ». (p. 13)

C'est dans ce contexte que la réforme des organismes centraux du gouvernement nous apparaît pour le moins timide. En utilisant des expressions comme « autant que faire se peut » ou « le plus de latitude possible aux ministères et aux organismes dans leur gestion quotidienne » (p. 17), le gouvernement choisit de ne pas véritablement remettre en cause le mandat des organismes centraux. À titre d'exemple, en nous référant au chapitre IV de la *Proposition de loi sur la gestion gouvernementale*, la révision du rôle du Conseil du trésor dans la gestion des ressources humaines ne mène nullement à une responsabilisation accrue des ministères et des organismes des secteurs public et parapublic dans la détermination des conditions de travail de leur personnel.

Le C.P.Q. est d'avis que le gouvernement doit revoir sa position. Une décentralisation réelle des décisions en ressources humaines aurait pour effets de dépolitiser les relations du travail dans la fonction publique et dans les autres organismes parapublics et de permettre une gestion des ressources humaines qui tiendrait davantage compte de la nature des divers services offerts à la population.

Reddition des comptes et confiance des citoyens

En axant la gestion sur les résultats, l'énoncé de politique précise que « la reddition des comptes des ministres sera plus significative et l'imputabilité des gestionnaires, plus poussée ». (p. 21)

Le C.P.Q. espère que cette approche contribuera à atténuer cette crise de confiance envers l'État que constatait Aubert Ouellet, directeur de l'Observatoire de l'administration publique :

« On se pose des questions fondamentales sur les fonctions de l'État et la manière dont opère le secteur public. Ce débat n'est pas propre au Québec, bien au contraire. Les critiques du secteur public ne sont pas à court d'arguments. Ils font valoir notamment que :

- le secteur public coûte trop cher;
- il a beaucoup de difficulté à s'attaquer efficacement à des problèmes aussi importants que la violence, la prolifération de la toxicomanie, la contrebande, le crime organisé, le travail au noir, l'évasion fiscale et la dégradation de l'environnement;
- il crée des incitations improductives et encourage même les comportements dépendants et irresponsables;
- il échappe à tout contrôle efficace;
- sa lourdeur bureaucratique le rend insensible aux besoins des citoyens qu'il doit servir;
- il est perméable et souvent incapable de résister aux influences exercées par de puissants et de plus en plus nombreux groupes d'intérêts;
- il est rigide et lent à s'adapter. »^❶

Il est symptomatique de constater que le mot « fonctionnaire » est dans notre société synonyme de « bureaucratie » alors que nous devrions être fiers de nos meilleurs fonctionnaires, au même titre que nous valorisons les capitaines de l'industrie.

Depuis quelques décennies, il est absurde de constater à quel point on a dévalorisé l'administration publique alors que les gouvernements comptent sur ces mêmes personnes pour dispenser des services de qualité à la population. Pourtant, le C.P.Q. est convaincu qu'il existe des fonctionnaires qui sont certainement aussi efficaces et qui font preuve d'autant d'entrepreneurship que n'importe qui dans le secteur privé, et qui, néanmoins, ont un sens du devoir public. En fait, ces personnes pourraient gagner probablement plus d'argent dans le monde des entreprises, mais elles demeurent au sein de l'administration publique.

❶ Aubert Ouellet, directeur, Observatoire de l'administration publique – ÉNAP, *Notes en vue d'une présentation devant les membres du Conseil consultatif provincial des administrateurs des services hospitaliers*, Montréal, le 10 novembre 1995.

Pourquoi? En raison d'un engagement envers le service public. Car apprendre à lire à un enfant de cinq ans, aider un patient à sortir du coma ou réhabiliter un voleur sont des actes du quotidien qui procurent un sentiment de profonde satisfaction que l'argent ne peut pas compenser. Le Québec a besoin d'entrepreneurs du secteur privé, et il a également besoin d'entrepreneurs sociaux.

Il appartient donc au gouvernement de lancer un signal clair, soit de valoriser la fonction publique et d'être fier de ses fonctionnaires. Après des années de dévalorisation, il faut reconnaître que la tâche n'est pas facile. Surtout lorsqu'on constate que bon nombre des meilleurs fonctionnaires quittent l'administration publique pour se joindre au secteur privé non seulement pour des raisons financières, mais aussi pour échapper à la bureaucratie et aux règles ineptes qui les régissent.

L'énoncé de politique prône une gestion axée sur les résultats et veut reconnaître la performance, mais il semble écarter la récompense de l'atteinte d'objectifs au moyen de la rémunération. On suggère plutôt « des mécanismes de reconnaissance de la performance qui soient compatibles avec la nature de l'administration publique. » (p. 29)

Avec une telle approche, il s'agit moins d'une réforme que d'une volonté de préserver le *statu quo*. Ce n'est pas ainsi que l'on réussira à mousser l'enthousiasme des jeunes pour la fonction publique. Bien sûr, il y aura toujours des contraintes budgétaires, mais une gestion axée sur les résultats qui ne récompense pas pécuniairement les personnes les plus méritantes est vouée à l'échec. D'autant plus que l'énoncé de politique a tendance à mettre l'accent sur le bâton plutôt que sur la carotte :

« Le nouveau cadre de gestion prévoit des mécanismes de surveillance et, dans le cas du contrat de performance et d'imputabilité, une sanction pouvant aller jusqu'au remplacement d'un dirigeant qui n'atteint pas ses objectifs. »
(p. 29)

Les mécanismes de reconnaissance de la performance doivent être suffisamment attrayants pour inciter les meilleurs gestionnaires au dépassement et pour les retenir dans l'administration publique.

Des conditions de réussite

Un des principaux problèmes que doit affronter la fonction publique dans ses relations avec les citoyens est l'écart qui existe trop souvent entre le discours politique et la réalité. Si l'on exige des gestionnaires une reddition des comptes plus rigoureuse et axée sur les résultats, les élus, pour leur part, doivent donner l'heure juste aux citoyens quant à la nature des services que peut leur rendre l'État. Il ne faut pas les leurrer sur les capacités de l'État à répondre à toutes leurs attentes.

Les organismes centraux du gouvernement doivent faire davantage confiance aux autres unités de la fonction publique et opter résolument pour la décentralisation de plusieurs types de décisions, notamment en ce qui concerne la gestion des ressources humaines et l'établissement des conditions de travail du personnel.

En résumé, le C.P.Q. est d'accord avec l'idée que l'administration publique doit opérer un certain nombre de changements parce que ses environnements externe (ses usagers) et interne (ses agents) ont changé.

L'administration publique doit changer d'état en passant :

- d'une fonction publique centrée sur son fonctionnement à une administration centrée sur ses missions et objectifs et donc, sur les usagers;
- d'une administration de procédures et d'obéissance passive à une administration de responsabilité;
- d'une administration verticale (tout est commandé par la pyramide hiérarchique) à une administration horizontale, vivant en réseau des relations de complémentarité « clients-fournisseurs »;
- d'une administration de dépenses à une administration de résultats.

2. Il faut aller plus loin et revoir le rôle de l'État

En septembre 1997, le Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux, présidé par M. Joseph Facal, reconnaissait que « La mondialisation des marchés, la diffusion plus rapide des connaissances, les nouvelles technologies, l'endettement et les déficits considérables sont autant de facteurs qui incitent à une redéfinition du rôle de l'État. » Le Groupe de travail formulait ce constat après avoir observé la démarche de d'autres provinces canadiennes et de la plupart des pays de l'OCDE qui avaient pris l'initiative de revoir de façon substantielle l'organisation, la taille, la structure et le fonctionnement de leurs institutions publiques.

Même s'il est souhaitable que le Québec obtienne une meilleure productivité de l'appareil étatique, il faudra aller plus loin pour maintenir les acquis sociaux et pour devenir compétitif avec nos principaux concurrents.

Dans l'énoncé de politique, on admet que :

« au Québec, le poids de l'ensemble du secteur public dans l'économie, incluant les trois paliers de gouvernement, s'élève à 48,7 % du PIB, dont 25,4 % est attribuable au seul gouvernement du Québec [...] Qu'on le veuille ou non, le coût et l'efficacité des services publics se répercutent sur le prix des biens et des services. » (p. 2 et 3)

Déjà en 1986, le Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales (rapport Gobeil) nous prévenait que :

« L'élargissement des responsabilités gouvernementales a conduit le secteur public à occuper une place de plus en plus importante dans la vie économique et sociale. En termes de ressources, la part du budget du gouvernement du Québec dans le PIB (produit intérieur brut) est passée de 9 % en 1960 à 18,3 % en 1970-1971, pour atteindre, quinze ans plus tard, le niveau de 25,6 %. Si on tient compte des trois niveaux de gouvernement, le secteur public accapare plus de 50 % de la production totale de l'économie québécoise, ce qui est manifestement un frein à son développement à long terme. » (p. 26)

L'État québécois souffre d'embonpoint. Quelque 18 % de l'emploi repose sur le secteur public alors qu'en Ontario, cette part ne compte que pour 14 %.

Plusieurs années plus tard, après une récession économique qui a laissé les finances publiques dans une situation pitoyable et où il a fallu subir d'importantes compressions

qui ont laissé des cicatrices profondes dans les réseaux de la santé et de l'éducation, il faut se demander si le gouvernement a compris vraiment la leçon.

Malgré l'atteinte de l'équilibre budgétaire, il faut se garder de transmettre aux citoyens l'image que les finances publiques ont été assainies alors qu'en réalité, la dette accumulée est de 100 milliards et que le poids des intérêts s'élève encore, chaque année, à 16 % des dépenses.

L'expérience des autres pays de l'OCDE nous indique qu'il ne suffit pas de comprimer les dépenses. Il y a nécessité de responsabiliser davantage le citoyen et les parlementaires face à l'endettement afin qu'ils modifient leurs attentes et leurs comportements.

Selon Aubert Ouellet, les principaux constats qui se dégagent des expériences des pays de l'OCDE en matière de réforme du secteur public, mènent essentiellement à une conclusion : ***Réexaminer ce que fait l'État.***

« Face à la persistance des déficits et à l'augmentation de la dette, plusieurs États ont compris que la solution aux problèmes des finances publiques ne pouvait venir d'actions ponctuelles, telles que les compressions salariales ou les coupures paramétriques. Ces actions, même si elles permettent de réduire temporairement les difficultés, ont le grand inconvénient de laisser intacte la structure des dépenses. Pour rétablir durablement l'équilibre des finances publiques, des modifications structurelles sont requises. Le défi pour l'État consiste à ne faire que ce qui est nécessaire et à le faire avec moins de ressources.

Face à ce défi, plusieurs États ont entrepris un réexamen critique de la pertinence et de la nature de chacun de leurs programmes et de leurs services dans le but explicite d'éliminer les déficits structurels. Ces États se sont demandés : est-ce que l'État fait les bonnes choses?

Ce réexamen critique a conduit plusieurs États à modifier profondément la structure de leurs dépenses. Certains programmes ou services ont été modifiés de façon substantielle, alors que d'autres ont été carrément abandonnés. »^②

② Ibid.

3. Un questionnement à amorcer

L'équilibre budgétaire québécois est fragile. Il est le résultat de compressions multiples appliquées sur les divers postes de dépenses, mais la mission de l'État n'a pas été révisée. Maintenant que le gouvernement semble réussir à équilibrer son budget d'opération, la classe politique saura-t-elle résister longtemps aux pressions de toutes sortes qui sont exercées pour accroître les dépenses dans un secteur ou dans un autre?

Déjà, les centrales syndicales dans le cadre de la négociation des employés des secteurs public et parapublic pour le renouvellement des conventions collectives fourbissent leurs armes. Les pressions quotidiennes pour injecter des fonds supplémentaires dans le secteur de la santé, dans le domaine de l'éducation ou à Emploi-Québec sont autant d'indices qu'il est maintenant venu le moment de se questionner sur le rôle de l'État.

Il faut que le gouvernement amorce une réflexion permettant de définir une vision renouvelée du rôle de l'État avant de retomber dans les difficultés financières que le Québec a connu. Comme le déclarait M. Jacques Léonard lors d'un colloque organisé par l'Observatoire de l'administration publique-ÉNAP, le 17 octobre 1996 : « L'État québécois ne peut plus être celui des années 1960 et 1970 : l'État providence doit maintenant faire place à l'État catalyseur et à l'État facilitateur. »

Il faut élargir la réflexion et ne pas la limiter au seul fonctionnement de la fonction publique.

Le C.P.Q. offre sa collaboration pour participer à toute réflexion susceptible de revoir le modèle actuel et de l'adapter aux réalités et aux besoins d'aujourd'hui.

CONCLUSION

Au-delà de la réforme proposée dans l'énoncé de politique sur la gestion gouvernementale, c'est-à-dire, pour l'essentiel, axer la gestion sur les résultats – un objectif que nous partageons par ailleurs –, il est nécessaire d'inclure l'ensemble des secteurs public et parapublic dans cette réforme et de réévaluer le rôle de l'État.

Car, en bout de ligne, il s'agit de rendre à la fonction publique toute sa dignité et réconcilier le Québec avec ses fonctionnaires. Cela passe par un certain nombre de conditions :

- a) Si on veut axer la gestion sur les résultats avec comme corollaires la responsabilisation et l'imputabilité, il faut également revaloriser financièrement, à moyen terme, le statut de fonctionnaire, en particulier, en récompensant de façon tangible la performance.
- b) Il n'est plus possible, ni même pensable, de gérer la fonction publique comme s'il s'agissait d'un corps unique et homogène. Les problèmes des policiers, par exemple, n'ont rien à voir avec ceux des infirmières. La rigidité de la grille de rémunération bloque les évolutions souhaitables et, surtout, ne permet ni de rémunérer les innovations ni de récompenser les efforts de créativité. D'où une tendance à la déresponsabilisation qui renforce le sentiment d'être non des salariés de l'État, mais des otages du pouvoir politique. Par conséquent, il faut décentraliser effectivement le pouvoir décisionnel, y compris pour l'embauche, le licenciement et, dans les réseaux de l'éducation et de la santé, la négociation des conventions collectives.
- c) Il est impératif de réexaminer le rôle de l'État et d'ouvrir un large débat public sur cette question. L'omniprésence de l'État dans pratiquement tous les secteurs d'activité économique et son poids dans l'économie provoquent une inertie considérable et constituent des obstacles à l'amélioration de la productivité.

- d) L'État doit délaisser la rame pour le gouvernail. Il doit promouvoir le partenariat avec les communautés et le secteur privé, laissant à ces derniers une marge accrue de pouvoir d'exécution pour adapter à leur milieu et aux personnes les orientations de l'État-pilote, partout où c'est possible. L'établissement d'une concurrence entre les unités administratives internes et le secteur privé doit aboutir à l'allègement bureaucratique et à une diminution des coûts sans, d'aucune façon, compromettre la qualité des services.
- e) L'État ne doit pas avoir peur de revoir ses programmes, d'ouvrir la porte au secteur privé dans la dispensation de services publics, d'expérimenter la décentralisation au profit d'agences ou d'unités autonomes gérées par la société civile. Plusieurs brandissent comme un épouvantail le danger d'y perdre les acquis de la Révolution tranquille. Rappelons que l'objectif de la Révolution tranquille était d'offrir à tous les citoyens du Québec l'accessibilité à des services de qualité. Par un savant détournement, on en est venu à confondre accessibilité et égalité. Ce crédo de l'égalité a vite conduit aux excès d'une offre de services normalisée, sans égard à la capacité de payer. Tristes résultats : faillite de l'État ou incapacité de soutenir une offre de services publics de qualité, les déficits des dernières années et les ratés en éducation et en santé l'illustrent à merveille. Certains establishments en ont profité, notamment les syndicats de secteurs publics, mais certainement pas la population en général.

Il faut donc revenir à l'objectif initial : préserver l'accessibilité. Mais il n'y aurait aucune hérésie à ce que dans la recherche de solutions, on songe à la tarification de certains services (frais de scolarité, soins de santé...) en fonction du statut économique des clients, en préservant la gratuité pour les moins nantis. On redonnerait peut-être ainsi une vitesse de croisière acceptable à notre modèle québécois.

C'est à ce prix que l'on pourra atteindre l'efficience que semble chercher, avec beaucoup d'à-propos, le président du Conseil du trésor.

C.P.Q.
Septembre 1999

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
3^e trimestre 1999