

**POUR DE
MEILLEURS
SERVICES
AUX
CITOYENS**

**UN NOUVEAU
CADRE DE
GESTION POUR
LA FONCTION
PUBLIQUE**

SOMMAIRE

ÉNONCÉ DE POLITIQUE SUR LA GESTION GOUVERNEMENTALE

Québec 

Mot du ministre

Depuis la Révolution tranquille, l'État québécois a joué un rôle déterminant dans le développement économique, social, culturel et politique du Québec. Qu'il soit moteur du développement, qu'il l'accompagne ou qu'il l'encadre, l'État, par ses interventions, a été source de progrès pour la société québécoise.

L'environnement dans lequel le Québec se situe se transforme à un rythme accéléré et notre capacité à prendre en compte les changements est un autre gage d'avenir. Le contexte social et économique qui prévaut aujourd'hui, avec l'ouverture des marchés et la forte compétition à laquelle est soumise notre économie, nous amène à revoir nos approches et nos méthodes. L'État est interpellé au même titre que la société et doit, de plus, être exemplaire. D'autres États ont fait le même constat et ont entrepris, depuis quelques années, une modernisation de leur gestion gouvernementale.

La principale mission de l'État est de s'assurer que les citoyens reçoivent des services publics de la plus haute qualité, au meilleur coût. La réforme doit donc conduire à un appareil administratif plus moderne, capable de s'adapter aux défis de court et long terme, bien centré sur les attentes et les besoins des diverses composantes de la société.

La population s'attend à ce que ses élus consacrent toute leur énergie à des priorités telles que l'avenir de la jeunesse, l'élargissement et l'épanouissement de la culture, le développement économique et la création d'emplois, l'amélioration du sort des démunis, ou encore à des défis comme ceux que pose le vieillissement de la population. En conséquence, le gouvernement doit pouvoir compter sur une fonction publique bien outillée pour assumer son double rôle, soit, d'une part, celui de soutien et de conseil et, d'autre part, celui de premier responsable de la mise en œuvre de ses décisions.

Au cours des années, le Québec a développé une fonction publique compétente, loyale et intègre qui a démontré sa capacité d'innovation et d'adaptation. Elle s'est par la même occasion complexifiée pour répondre à des besoins multiples. Aujourd'hui, elle est toujours assujettie à des règles et à des procédures qui cadrent mal avec la performance qu'on attend d'elle au début des années 2000.

Des progrès substantiels ont été réalisés. La *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* convie les hauts fonctionnaires à discuter de leur gestion devant la Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale. La planification stratégique et les enveloppes budgétaires fermées ont contribué à une meilleure gestion. La mise sur pied d'unités autonomes de service a permis d'expérimenter une gestion axée sur les résultats et une reddition de comptes au ministre responsable à partir d'indicateurs de performance.

Le présent énoncé de politique propose un nouveau cadre de gestion de l'appareil gouvernemental. Il ne vise pas comme tel le rôle de l'État, mais son fonctionnement ou sa façon de mettre en œuvre les orientations et les politiques ainsi que les lois de l'Assemblée nationale. Ce nouveau cadre de gestion prendra en compte de nouvelles valeurs telle la responsabilisation des gestionnaires, il favorisera la performance et il facilitera une gestion axée sur les résultats.

Le cadre de gestion gouvernementale doit trouver son assise dans une législation. Le débat que l'énoncé de politique et la législation proposés susciteront est essentiel afin que les solutions qui seront retenues soient partagées, répondent aux nouveaux besoins d'une Administration efficace et garantissent la transparence dont les parlementaires ont besoin et que la population exige.

La réforme proposée comporte tous les éléments d'une mission renouvelée pour la fonction publique. Elle lui permettra de se développer et de se donner une nouvelle vision pour faire face, aujourd'hui et demain, au défi d'offrir de meilleurs services aux citoyens.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Léonard', with a stylized flourish at the end.

JACQUES LÉONARD
Ministre d'État à l'Administration
et à la Fonction publique
Président du Conseil du trésor

1. Le contexte de la réforme : le Québec a de nouvelles attentes envers sa fonction publique

L'État occupe et continuera à occuper une place stratégique dans la société québécoise. Il est donc de première importance que la gestion des ministères et des organismes soit toujours plus efficace et que les services aux citoyens soient de haute qualité et rendus au moindre coût.

L'administration publique québécoise a entrepris de modifier son cadre de gestion pour l'adapter aux réalités nouvelles de ce début de XXI^e siècle. Il ne suffit plus de suivre les normes et de bien observer les procédures établies. L'Administration doit être plus simple, plus efficace, plus rapide, centrée sur le service aux citoyens et jugée davantage en fonction des résultats à atteindre que des règles à suivre.

La société québécoise est en profond changement

La Révolution tranquille aura permis à la société québécoise d'entrer dans la modernité. L'économie québécoise s'est, depuis, renforcée et la société, profondément transformée.

Les marchés s'ouvrent aux échanges internationaux

À l'instar du secteur privé, mais aussi d'autres pays, l'administration publique québécoise doit relever les défis de productivité liés à l'ouverture des marchés et des échanges. La performance d'une société, ouverte sur le monde comme le Québec (56 % de son produit intérieur brut est exporté), dépend de la capacité de la société et de l'État de s'adapter ensemble à ces nouvelles réalités. La compétitivité du Québec par rapport aux économies voisines dépend aussi de la compétitivité de son secteur public. Celui-ci représente 48,7 % du PIB du Québec, dont 25,4 % attribuable au seul gouvernement du Québec.

Nos finances publiques ont été assainies

L'objectif du déficit zéro a été atteint. Toutefois, la dette accumulée, de près de 100 milliards de dollars, est l'une des plus élevées au Canada. L'Assemblée nationale a déjà adopté la *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire*. Il faut désormais gérer l'État en s'assurant que les ressources limitées sont administrées avec la plus grande efficience et la plus grande efficacité possible.

Les technologies de l'information présentent des possibilités nouvelles

Les technologies de l'information affectent profondément les façons de faire et ont des impacts sur l'ensemble des secteurs d'activité. Le gouvernement du Québec a déjà indiqué son intention, dans son plan d'action gouvernemental *Pour mieux servir les citoyens et les entreprises – L'inforoute gouvernementale*, de tirer pleinement profit de cette révolution technologique dans la façon dont il produira et dispensera désormais ses services.

L'importance stratégique de la fonction publique

Si le Québec veut se classer dans le peloton de tête des sociétés modernes, sa fonction publique doit se mesurer aux meilleures dans le monde. *Il faut cependant lui en donner les moyens*. C'est pourquoi l'Assemblée nationale doit réviser le cadre de gestion de l'administration publique pour l'adapter aux nouvelles façons de gérer et donner aux fonctionnaires les moyens de mieux mettre en œuvre les programmes.

L'objet immédiat de la réforme

L'énoncé de politique a donc pour objet de réviser le *cadre de gestion* de la fonction publique et, partant, de modifier les lois, règlements, règles et directives encadrant la manière dont la fonction publique peut accomplir ses tâches, plus particulièrement les services aux citoyens. Cette réforme n'inclut pas la gestion des réseaux, ni celle des sociétés d'État et des entreprises publiques. Elle s'inscrit toutefois dans une opération générale qui doit ultimement viser la modernisation de l'ensemble du secteur public.

La réforme proposée ne porte pas sur le *rôle* de l'État, mais sur son *fonctionnement*. Il ne s'agit pas ici de discuter de ce que l'État doit ou ne doit pas faire (le quoi), mais plutôt de la manière dont l'État doit faire ce qu'il a à faire (le comment).

La comparaison avec le secteur privé

Les recettes et les méthodes de l'entreprise privée ne peuvent être importées indistinctement dans le secteur public. Même s'il y a des ressemblances entre les deux secteurs, il y a des différences en ce qui concerne le statut et les attentes légitimes de l'acquéreur de biens ou de services publics, et au regard de la mesure des résultats. La définition au préalable d'objectifs à la fois significatifs et mesurables reste le principal défi de la gestion par résultats dans l'administration publique.

Un projet collectif

Le Québec a besoin d'une administration publique forte et dynamique pour lui permettre de s'épanouir comme société moderne. Citoyens, parlementaires, ministres, fonctionnaires, médias, syndicats et autres associations, tous doivent participer à cette réforme.

2. Les origines de la réforme : l'administration publique québécoise depuis la Révolution tranquille

Un bref rappel historique

La fonction publique actuelle est régie suivant des principes fondamentaux comme la neutralité politique, l'équité, l'intégrité et l'égalité d'accès. L'encadrement mis en place pour assurer le respect des pratiques de gestion découlant de ces principes est devenu graduellement rigide et lourd. À l'instar des autres sociétés démocratiques, il s'est développé une approche où le respect des procédures et le contrôle des facteurs de production ont marqué profondément le cadre de gestion gouvernementale.

Les premiers éléments d'une réforme

Plusieurs gestes précurseurs d'une rénovation du cadre de gestion ont été posés ces dernières années. Toutes ces actions convergent vers une plus grande responsabilisation des ministères et des organismes.

Ces gestes auront non seulement contribué à lutter contre le déficit de 1995 à 1999, mais aussi à développer des habitudes de responsabilité et d'autonomie dans l'ensemble des ministères et des organismes. Mentionnons quelques initiatives qui témoignent de l'engagement de nombreux fonctionnaires à améliorer les services aux citoyens et à accroître leur productivité : réexamen des produits et des services, démarches de qualité totale, amélioration de la performance, etc.

Trois développements dans l'ensemble des initiatives porteuses d'avenir méritent d'être soulignés plus en détail.

— ⊕ *L'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organisme*

Bien que le ministre en demeure le responsable ultime devant l'Assemblée nationale, il apparaît de moins en moins réaliste de croire que celui-ci devra répondre du moindre détail concernant la gestion de son ministère. Il doit partager avec le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme la responsabilité des opérations administratives.

L'Assemblée nationale du Québec adoptait, en 1993, la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*. Cette loi permet à une commission parlementaire d'entendre les sous-ministres ou les dirigeants d'organisme sur leur gestion administrative. Cette forme d'imputabilité a pris pleinement son envol avec la création, en 1997, de la Commission sur l'administration publique. Cette commission s'est montrée particulièrement active, ayant tenu 41 séances publiques d'avril 1997 à mai 1999.

— ⊖ *Les unités autonomes de service*

À compter de 1995, le gouvernement a favorisé la mise en place d'unités autonomes de service dont les éléments fondamentaux sont la qualité des services et la productivité. De trois au début, elles sont maintenant au nombre de quinze. Les unités autonomes de service ont toutefois dû fonctionner dans un cadre de gestion laissant peu de latitude pour améliorer leurs résultats.

— ⊖ *La concertation en matière d'organisation du travail*

Une gestion plus participative s'est peu à peu développée au sein des ministères et des organismes. Entre autres, depuis 1995, des comités ministériels sur l'organisation du travail ont été formés dans chacun des ministères et organismes. Ces comités regroupent des représentants des gestionnaires et des représentants des employés syndiqués. En 1998, le gouvernement et ses partenaires syndicaux et associatifs ont résolu de poursuivre cette collaboration. Celle-ci démontre une volonté de concertation et de recherche de solutions par les parties immédiatement concernées.

Vers un nouveau cadre de gestion

La fonction publique se trouve à la croisée des chemins. Les prémisses sont en place pour un changement de perspective : établir un cadre de gestion axé sur l'externe (fournir un service de qualité aux citoyens dans le respect des règles) plutôt que sur l'interne (s'assurer du respect des règles, des normes et des procédures qui encadrent la gestion des ressources); mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les moyens.

Toutefois, le cadre de gestion actuel, qui pour l'essentiel date du début des années 1970, est devenu un frein à la recherche de la performance et de la qualité des services aux citoyens. Les règles du jeu doivent s'adapter à la nouvelle réalité et aux défis du XXI^e siècle. On doit instaurer un nouveau cadre de gestion.

3. L'assise de la réforme : axer la gestion sur les résultats

La réforme proposée se résume en quelques mots : *mettre en place une gestion axée sur la finalité même de l'administration publique, soit le service aux citoyens*. Les gestionnaires disposeront d'une plus grande liberté d'action dans l'utilisation des moyens mais deviendront davantage imputables de l'atteinte d'objectifs mesurables. La réforme comporte trois volets : une réforme générale de l'encadrement administratif de la fonction publique, la généralisation progressive de contrats de performance et d'imputabilité spécifiques à chaque unité et le renforcement de la reddition de comptes.

L'encadrement général

—○ 1 - *Un engagement public sur la qualité des services*

Chaque ministère ou organisme qui fournit des services directement à la population devra élaborer et faire connaître ses objectifs par rapport au niveau des services et à la qualité de ces services.

—○ 2 - *L'élaboration d'un plan stratégique*

Chaque ministère et organisme devra rendre public un plan stratégique pluriannuel qui précisera la mission du ministère ou de l'organisme, le contexte dans lequel il évolue, les orientations stratégiques, les axes d'intervention et les objectifs retenus, les résultats visés au terme de la durée du plan et les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des objectifs.

—○ 3 - *La publication d'un plan annuel de gestion des dépenses*

Dans le cadre de la présentation des crédits budgétaires, les ministères et les organismes continueront de publier un plan annuel de gestion des dépenses. Ce plan devra présenter, de la façon la plus précise possible, les choix effectués dans l'allocation des ressources et les actions envisagées pour atteindre les objectifs fixés dans le plan stratégique, en fonction des ressources financières disponibles.

—○ 4 - *La reformulation du rapport annuel en un rapport annuel de gestion*

Le rapport annuel de gestion de chaque ministère ou organisme portera surtout sur les résultats atteints en fonction des objectifs préalablement définis dans le plan stratégique. Ce rapport annuel servira de base à la reddition de comptes.

—○ 5 - *La réduction des contrôles a priori exercés par les organismes centraux*

De façon générale, les organismes centraux réserveront leurs interventions aux enjeux importants, pour prévenir tout éventuel dérapage dans un secteur particulier ou pour effectuer la coordination interministérielle de certains dossiers administratifs afin d'en assurer la cohérence gouvernementale. Les ministères et les organismes devront assumer eux-mêmes l'exercice du contrôle de leurs opérations.

Le contrat de performance et d'imputabilité

Le contrat de performance et d'imputabilité se rapporte à la mise en œuvre du plan stratégique. Il est conclu entre une unité administrative et le ministre responsable. L'unité administrative peut être constituée d'une partie d'un ministère ou d'un organisme. Le contrat de performance et d'imputabilité permettra de pousser plus loin la transformation du cadre de gestion.

Le contrôle de résultats peut remplacer la plupart des contrôles centraux actuels sur les processus et les facteurs de production. On peut alors donner plus de latitude au gestionnaire sur la façon dont il utilisera son personnel et ses ressources. C'est le but de l'*entente de gestion* qui peut être conclue avec le Conseil du trésor par le ministre responsable de l'unité. Cette entente vient compléter le contrat de performance et d'imputabilité et définit un cadre de gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles propre à cette unité.

La reddition de comptes

À l'heure actuelle, les principaux instruments du contrôle parlementaire sur l'utilisation des fonds publics sont l'étude des crédits budgétaires, le rapport du Vérificateur général, l'examen des engagements financiers et une obligation d'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organisme.

L'engagement sur la qualité des services, le plan stratégique, le plan annuel de gestion des dépenses et le rapport annuel de gestion, pris ensemble, devraient normalement fournir aux parlementaires toute l'information dont ils ont besoin pour jouer pleinement leur rôle de surveillance et de contrôle. De plus, les unités administratives qui auront conclu un contrat de performance et d'imputabilité seront assujetties à une obligation de reddition de comptes auprès de leur ministre, encore plus exigeante parce que plus précise et mieux mesurée.

4. La mise en œuvre de la réforme : les acteurs

Les parlementaires

Les députés, par les nouveaux mécanismes de transparence (accès à la planification stratégique, au contrat de performance et d'imputabilité, à un rapport annuel plus pertinent et échanges formels avec des fonctionnaires sur leur gestion), disposeront de meilleurs instruments pour effectuer la surveillance des fonds publics, et pourront suivre les progrès de l'action des ministères et des organismes et contribuer à l'amélioration des services aux citoyens.

Le ministre

En ce qui touche la gestion, le ministre restera toujours politiquement responsable de tous les gestes posés dans son ministère en vertu du principe constitutionnel de la responsabilité ministérielle. Toutefois, la responsabilité administrative sera partagée avec les gestionnaires. Le ministre aura à cet égard un rôle central à jouer. Il approuvera le plan stratégique et le plan de gestion annuel de son portefeuille ministériel, c'est-à-dire du ministère et des organismes qui relèvent de lui. C'est avec lui que seront conclus les contrats de performance et d'imputabilité. Et c'est lui qui conclura avec le Conseil du trésor l'entente de gestion qui s'y rattache. Il lui appartiendra donc d'en évaluer les résultats avec l'appui de son ministère.

Le sous-ministre

Le rôle du sous-ministre continuera de se jouer sur deux plans : conseiller son ministre et diriger l'administration du ministère. Son rôle de conseil pourrait dépasser le cadre du ministère pour s'étendre aux organismes qui se rapportent au ministre. Cela est particulièrement important lors de l'élaboration du plan stratégique du ministère et de ceux des organismes, de même que lors de la détermination des budgets et des plans annuels de gestion des dépenses.

Le sous-ministre devra consacrer plus de temps au contrôle de la performance et à la reddition de comptes auprès de son ministre, des organismes centraux et des parlementaires.

Le dirigeant d'organisme

Le dirigeant d'organisme participera davantage à la gestion des éléments communs du portefeuille ministériel afin de contribuer à la cohérence qui est requise. Il devra aussi accorder plus d'importance au contrôle de la performance et à la reddition de comptes auprès de son ministre, des organismes centraux et, s'il y a lieu, des parlementaires.

Les fonctionnaires

Les gestionnaires auront des objectifs plus précis à atteindre, davantage de souplesse et de flexibilité dans les moyens disponibles, surtout dans le cadre des contrats de performance et d'imputabilité. En contrepartie, ils seront davantage imputables de la qualité de leur action et de la gestion de leurs équipes dans la prestation des services aux citoyens. Les professionnels et les fonctionnaires du gouvernement poursuivront des objectifs clairs, exprimés en termes de résultats et, comme ils se trouvent souvent en première ligne de la prestation des services, ils seront partie prenante de la définition des objectifs de qualité et de leur application.

5. La mise en œuvre de la réforme : les moyens

Les règles de bonne gestion

En déplaçant les contrôles des moyens vers les résultats, on ne met pas au rancart les principes d'intégrité, de loyauté et d'impartialité et les valeurs de la gestion publique. Le personnel devra continuer à être assujéti à un système de recrutement et de promotion sans favoritisme, et les biens et les services devront continuer d'être achetés au meilleur coût.

Dans un contexte de contrôle *a priori*, l'observation de la règle prime sur le résultat. Dans un régime de contrôle *a posteriori*, le gestionnaire devra avoir la flexibilité et la souplesse dans le choix des moyens qui lui permettront d'atteindre les résultats recherchés tout en respectant les règles de bonne gestion.

La budgétisation, un contrôle *a priori* qui demeure

Dans le cadre de gestion proposé, la répartition des ressources continuera à être soumise au cadre financier gouvernemental. Les décideurs, ainsi que les parlementaires, disposeront cependant d'une information de qualité leur permettant d'apprécier l'impact des choix budgétaires sur les résultats projetés ou obtenus.

Reconnaître la performance

L'un des moteurs de l'amélioration de la performance largement utilisé dans le secteur privé consiste à récompenser l'atteinte des objectifs, généralement par le truchement de la rémunération.

Le nouveau cadre de gestion devrait normalement permettre d'instaurer des mécanismes de reconnaissance de la performance qui soient compatibles avec la nature de l'administration publique.

L'information, une ressource stratégique

État et citoyen entrent dans une ère où celui-ci aura moins à subir la complexité de celui-là. C'est à cette révolution qu'est convié le personnel de la fonction publique, mieux outillé que jamais, grâce entre autres à un système d'information de gestion perfectionné. Grâce notamment au lien inforoutier se construira cette nouvelle relation entre les citoyens et leur État : citoyens plus autonomes, services publics plus accessibles, entreprises plus concurrentielles, procédures simplifiées, délais et coûts de transactions avec l'État allégés.

Le soutien

La mise en place du nouveau cadre de gestion nécessite, à plusieurs égards, un changement de culture dans la fonction publique et l'acquisition de nouvelles habiletés. Tout cela suppose une bonne stratégie de formation et un soutien adéquat de la part des organismes centraux. Enfin, le président du Conseil du trésor fera rapport annuellement à l'Assemblée nationale de l'application de la *Loi sur la gestion gouvernementale*.

Conclusion

Le Québec a besoin d'une administration publique qui excelle, d'une fonction publique performante et motivée. Au cours des dernières années, la fonction publique a bien servi le Québec. Pour pouvoir continuer à le faire dans les conditions changeantes de ce début de XXI^e siècle, elle doit en avoir les moyens.

Tous les acteurs de notre système politique sont interpellés par cette réforme. Ce sont les citoyens du Québec qui en seront les grands gagnants.