

**POUR DE
MEILLEURS
SERVICES
AUX
CITOYENS**

**BILAN
DES
CONSULTATIONS**

OCTOBRE 1999

ÉNONCÉ DE POLITIQUE SUR LA GESTION GOUVERNEMENTALE

Québec 

Mot du ministre

L'État a toujours été attentif à l'importance de fournir aux Québécois et aux Québécoises des services de la plus haute qualité, au meilleur coût. C'est sa principale mission. À l'instar de celui de l'ensemble des pays développés, l'environnement du Québec se transforme à un rythme accéléré et notre capacité de prendre en compte les changements et d'y faire face est en soi un gage d'avenir.

Le 9 juin dernier, en déposant l'Énoncé de politique « *Pour de meilleurs services aux citoyens* », un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique, le gouvernement indiquait clairement que le citoyen demeure au centre de ses préoccupations et son intention à l'effet de maintenir et de poursuivre le développement d'une fonction publique compétente, loyale et intègre. Dans les jours suivants, une importante consultation s'est amorcée. L'objectif : réviser le fonctionnement de l'administration gouvernementale ou sa façon de mettre en œuvre les orientations, les politiques ainsi que des lois de l'Assemblée nationale.

Certes, des progrès substantiels ont été réalisés jusqu'à ce jour pour adapter la fonction publique. Il s'imposait cependant de pousser plus loin les étapes franchies et de revoir des règles et des procédures qui ne contribuent pas pleinement à la performance qu'on attend d'elle au début des années 2000.

Je tenais à ce que tous les gestionnaires et le personnel des ministères et des organismes soient étroitement associés à cette réflexion les concernant au premier chef, tout comme elle concerne nos partenaires associatifs, syndicaux et externes. Je souhaite tout autant en partager les résultats.

Des milliers de personnes, dans toutes les régions du Québec, ont répondu à l'invitation et enrichi les réflexions de leurs commentaires et de leurs suggestions. Nous avons ainsi pu constater que les attentes sont élevées. Nous avons aussi été à même d'observer à nouveau que les employés de l'État ont à cœur la qualité des services à la population, qu'ils aspirent à plus de responsabilités pour rendre ces services de façon toujours plus efficace, en toute intégrité, loyauté et impartialité. Leur intérêt pour le projet de modernisation, la fierté et le souci de bien servir et leur ferme volonté d'améliorer leur performance ont également trouvé écho dans les propos tenus par les divers groupes et organisations qui ont répondu à l'invitation de faire valoir leur point de vue en commission parlementaire spéciale les 21, 22, 23 et 30 septembre dernier.

Je partage pleinement le consensus qui s'est dégagé autour du principe d'offrir de meilleurs services aux citoyens et celui de mettre le cap sur la simplicité, l'efficacité et la qualité des services. La gestion axée sur les résultats est saluée comme une approche moderne et dynamisante. L'accent mis sur des contrôles a posteriori, le renforcement de la reddition de comptes tout autant que la nécessité de passer rapidement à l'action en y associant tant les gestionnaires que le personnel à sa mise en œuvre concrète font largement consensus.

J'ai reçu positivement les commentaires qui nous ont été formulés. J'ai pris bonne note des préoccupations et des remarques appelant des éclaircissements ou invitant à la prudence dans le développement et la poursuite d'un projet de cette ampleur. Toutes les propositions ont été attentivement examinées. Des modifications à la proposition de loi seront apportées pour en tenir compte. Par ailleurs, celles n'ayant pas d'incidence directe sur le projet de loi seront prises en compte lors de sa mise en œuvre.

L'exercice était loin d'être facile. J'ai apprécié au plus haut point la contribution de tous les intervenants, quelle que soit l'enseigne où ils logent. Je salue leur engagement, leur détermination et leur loyauté. Je tiens également à remercier la Secrétaire générale associée responsable et son équipe pour leur engagement dans ce vaste chantier qu'est la modernisation de la gestion publique et toutes les personnes, en particulier l'équipe du Secrétariat du Conseil du trésor, qui nous secondent pour la mener à bon port.

Ensemble, nous avons travaillé de façon constructive. Je sais que, collectivement, nous pouvons mener à bon terme les prochaines étapes de modernisation de la gestion publique québécoise. C'est un défi à la hauteur de notre savoir-faire. Je vous en remercie sincèrement.



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

Table des matières

1. Participer au dialogue.	1
2. Partager les points de vue	3
La modernisation de la gestion publique	3
Les points qui rallient.	4
Des réserves.	5
Des aspects à renforcer	7
Des outils de mise en œuvre	8
Des attentes	9
Des conditions de succès.	9
3. Passer à l'action	11

ANNEXE



1.

Participer au dialogue...

Dès la mi-juin, dans la foulée de la nomination de la Secrétaire générale associée responsable de la modernisation de la gestion publique, une vaste opération de sensibilisation et de consultation du personnel des ministères et des organismes s'amorce. Par ailleurs, la *Gazette officielle* publie un avis de consultation générale invitant toute personne ou tout organisme désirant s'exprimer sur un nouveau cadre de gestion de l'appareil gouvernemental à soumettre un mémoire à une commission spéciale de l'Assemblée nationale. Au cœur du dialogue, l'énoncé de politique sur la gestion gouvernementale « *Pour de meilleurs services aux citoyens* », un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique.

Chaque sous-ministre et plusieurs dirigeants d'organisme prennent les mesures pour diffuser l'information, recueillir et traiter les commentaires. Le matériel d'accompagnement est diffusé : dépliant d'information, Énoncé de politique et son Sommaire, numéro spécial du périodique *Autrement*, présentations, canevas de consultation. L'équipe de la modernisation de la Fonction publique mène à terme plus de trente présentations à diverses tribunes internes et externes. Le site Internet du Conseil du trésor et le site intranet du Centre d'affaires du gouvernement du Québec diffusent l'information.

La consultation est menée sur une période de 10 semaines. Selon les données fournies, quelque 10 000 personnes y ont participé.

UNE VASTE
OPÉRATION DE
CONSULTATION
S'AMORCE...

TOUS SONT
CONVIÉS...

À L'INTERNE,
QUELQUE
10 000 PERSONNES
Y CONTRIBUENT...

Les rencontres, majoritairement sur la base d'une participation volontaire, ont généralement été tenues selon le format d'une présentation suivie d'ateliers ou de groupes de discussion et de périodes d'échanges et de commentaires avec les participants. D'autres mesures complémentaires ont aussi été mises de l'avant : sites intranet interactifs, conférences téléphoniques (personnel et gestionnaires en région), questionnaire adressé à chaque employé, articles dans les journaux internes, rencontres avec des représentants des comités ministériels sur l'organisation du travail (CMOT) et avec le comité sectoriel sur l'organisation du travail (CSOT).

**23 MÉMOIRES SONT
SOUMIS À LA
COMMISSION
PARLEMENTAIRE
SPÉCIALE...**

L'avis publié dans la *Gazette officielle* a généré 23 mémoires.

De ce nombre, cinq proviennent de partenaires associatifs ou syndicaux, trois d'organismes relevant de ou rendant compte à l'Assemblée nationale, huit de regroupements d'intérêts internes à la fonction publique souhaitant partager leur point de vue à cette autre tribune, trois groupes de jeunes dont deux issus de la fonction publique et une fédération étudiante, et quatre de groupes d'intérêts externes. (voir annexe)



2.

Partager les points de vue...

La modernisation de la gestion publique...

La très grande majorité des propos, commentaires et suggestions formulés tant à l'interne par les dirigeants, les gestionnaires et l'ensemble du personnel que ceux soulevés dans les mémoires présentés devant la commission parlementaire spéciale se rejoignent.

**UN LARGE
CONSENSUS
ÉMERGE...**

Le bilan des consultations résume l'ensemble des commentaires et des recommandations formulés à l'une ou l'autre étape de la consultation, indépendamment de leur provenance, permettant ainsi de dégager une vision d'ensemble.

Un large consensus émerge des propos tenus par la très grande majorité des intervenants. Il s'agit « *d'un momentum à saisir...* », « *d'un nouveau souffle de motivation...* ».

**UNE CONJONCTURE
PORTEUSE...**

La modernisation de la fonction publique et l'amélioration de son efficacité sont néanmoins tributaires de la révision de son cadre de gestion actuel. Tous reconnaissent cependant que le personnel de la fonction publique est fier des valeurs d'intégrité, de loyauté et d'impartialité qu'on lui reconnaît, qu'il endosse les grands principes de gestion de l'énoncé tout en étant préoccupé par leur mise en œuvre. Bref, les serviteurs de l'État sont prêts à passer à l'action.

**UN PROJET
COMMUN,
RESPONSABILISANT
ET PARTAGÉ...**

Les points qui rallient...

QUALITÉ DE SERVICE AUX CITOYENS...

L'appui aux orientations, aux principes et aux objectifs fait l'unanimité. Une fonction publique davantage centrée sur la qualité des services aux citoyens, considérés tant comme individus que comme entreprises, fait l'unanimité.

SIMPLICITÉ, FLEXIBILITÉ, SOUPLESSE DES MOYENS...

La perspective d'une administration publique plus simple, plus efficace, centrée sur les services aux citoyens, jugée davantage en fonction des résultats que sur des règles à suivre rejoint les aspirations, fait émerger des points de convergence, met en évidence d'incontournables obligations.

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS...

La gestion axée sur les résultats est saluée comme une approche moderne et dynamisante, qui laisse plus de place à l'initiative des gestionnaires et des employés pour livrer de meilleurs services aux citoyens.

TRANSPARENCE, RESPONSABILITÉS, REDDITION...

Des orientations balisées par la transparence, des objectifs clairs et partagés, des plans d'action connus, une reddition de compte bonifiée s'exerçant dans un cadre clair, des contrôles a posteriori davantage que des contrôles a priori, des valeurs et des principes d'action ancrés dans la perspective d'une plus grande participation du personnel à toutes les étapes de réalisation et d'implantation présentent des horizons qui rejoignent bon nombre d'aspirations retenues jusqu'à ce jour.

ACTUALISER LES FAÇONS DE FAIRE...

La nécessité de mettre l'accent sur les résultats et sur des contrôles a posteriori, plutôt que sur l'approbation des moyens a priori, rejoint les préoccupations de tous, de même que celle d'une juste évaluation du risque. L'expérience concluante des unités autonomes des services (UAS) déjà en opération témoigne notamment des pas franchis en ce domaine.

ASSOCIER LES GESTIONNAIRES ET LE PERSONNEL... RECONNAÎTRE ET VALORISER...

Un incontournable point d'ancrage : associer les gestionnaires et le personnel de la fonction publique à sa modernisation tout autant que les responsabiliser et les rendre davantage imputables. Les intervenants externes ont rendu hommage à la compétence et à la qualité de l'expertise du personnel de la fonction publique et ont insisté sur l'importance de le reconnaître et de le valoriser. L'équité dans le traitement

des personnes, le respect tout autant que la planification de la main-d'œuvre et la préparation de la relève représentent autant de facteurs de succès pour la continuité et l'avenir.

L'adhésion à la nécessité de doter la fonction publique d'outils technologiques modernes d'intérêt commun, assurant notamment la protection des renseignements personnels, une infrastructure à clefs publiques permettant des échanges sécurisés, une architecture des données, la signature électronique et la reddition de comptes.

**S'APPROPRIER
LES NTIC...**

De l'avis général, la modernisation est un processus continu qui exige une détermination inébranlable à tous les niveaux. L'importance d'en confirmer les effets durables, notamment en l'enchâssant dans une loi-cadre, est considérée comme un élément clef, dans la mesure où cette dernière traduira fidèlement les orientations et l'esprit du renouveau anticipé.

**VOLONTÉ
INÉBRANLABLE...
ENCHÂSSÉE DANS
UNE LOI CADRE
STRUCTURANTE...**

Nonobstant le caractère structurant d'une possible loi-cadre, tous considèrent cependant que la proposition de loi soumise à la consultation est timide et n'en permettra, telle quelle, l'actualisation.

Des réserves...

Des intervenants ont souligné qu'il aurait été souhaitable qu'un débat préalable sur le rôle de l'État (le quoi?) précède celui sur le « comment » moderniser son administration.

**UN DÉBAT
PRÉALABLE...**

Plusieurs intervenants ont fait valoir la nécessité que les obligations de résultat s'appliquent tout autant aux unités administratives en soutien qu'à celles dites opérationnelles. Par ailleurs, le champ d'application de la proposition de loi mériterait d'être élargi à tous les organismes de la fonction publique offrant des services directs à la population. D'aucuns considèrent également que l'esprit et les orientations balisant la gestion par résultats devraient aussi s'appliquer aux réseaux selon des modalités adaptées à leur cadre législatif.

**OBLIGATION
DE RÉSULTAT
POUR TOUS...**

LA RELÈVE...

La planification des besoins de main-d'œuvre, celle de la relève, tout autant que la faible présence des jeunes soulèvent des inquiétudes à l'égard de la continuité de l'expertise attendue et au transfert des compétences des personnes en fin de carrière.

**RÉMUNÉRATION ET
RECONNAISSANCE...**

Tous les intervenants externes ont fait valoir la nécessité de revoir le cadre de rémunération en fonction de la performance et des résultats obtenus de manière à permettre une gestion des personnes tenant compte de la nature des divers services offerts à la population. La recherche de nouvelles avenues propres à reconnaître la performance apparaît tout aussi essentielle. Les groupes représentant des jeunes souhaitent que le rendement soit apprécié selon la valeur réelle du service et le rendement professionnel reconnu. Toutefois, la reconnaissance de la performance basée sur des résultats, les incitatifs à la performance et la rémunération au rendement sont loin de faire l'unanimité chez les syndicats.

NÉGOCIATIONS...

Par ailleurs, la centralisation actuelle prévalant dans la détermination des conditions de travail semble, pour les intervenants externes, contradictoire avec la responsabilisation des gestionnaires à l'égard des masses salariales. Des négociations centralisées forcent généralement des solutions globales, difficilement adaptables aux réalités des groupes et des particularités locales.

SCEPTICISME...

Le scepticisme est élevé quant à la capacité des organismes centraux de prendre le virage et de maintenir le cap.

RÉGIONS...

Des difficultés sont prévisibles pour concilier les attentes sectorielles et les attentes régionales, la responsabilisation des gestionnaires régionaux, le découloisonnement et la mise en commun des ressources régionales et l'harmonisation intersectorielle sur le territoire.

**L'EFFICIENCE
SOCIALE...**

Des risques sont appréhendés à l'effet que la recherche de l'efficacité menace la régularité de l'action administrative. On appelle à la vigilance pour limiter les impacts potentiels que pourrait avoir la primauté accordée à l'efficacité au détriment de l'efficacité sociale.

**L'ARRIMAGE DES
LOIS CONNEXES...**

L'arrimage et l'harmonisation des dispositions de la *Loi sur l'administration financière* et de celles de la *Loi sur la Fonction publique*, avec le nouveau cadre de gestion, sont impératifs. Plusieurs intervenants ont mis en exergue le fait que l'on

ne peut les soustraire à l'esprit qui guide la modernisation; des amendements sont attendus pour réellement inscrire la gestion gouvernementale dans une approche de gestion moderne et responsabilisante.

Des aspects à renforcer...

Développer davantage la place faite aux citoyens dans l'expression des besoins, des attentes, des standards de qualité, de l'appréciation des résultats; accueillir des représentants de la clientèle à d'éventuels comités de gestion des unités autonomes de service.

**LA PLACE
DES CITOYENS...**

Démontrer une volonté collective ferme de mener la modernisation à terme et une capacité réelle des organismes centraux de modifier leur rôle en profondeur et de tenir le cap.

**LA VOLONTÉ
COLLECTIVE...**

Préciser davantage les rôles et responsabilités attendus des divers intervenants, le sens et la portée de l'imputabilité attendue des gestionnaires et leur statut, le processus de reddition de compte, sa finalité, son objet, son fonctionnement et les mécanismes l'appuyant. Assurer un partage des rôles clairs entre les niveaux politique et administratif. Préciser la notion de reddition de comptes, en clarifier la portée, éliminer les risques de chevauchements potentiels.

**LE PARTAGE
DES RÔLES...**

Résoudre les inquiétudes appréhendées par l'implantation de contrats de performance et d'imputabilité, celles liées à la définition d'indicateurs de performance ne se limitant pas strictement à des aspects quantifiables et celles de fixer des objectifs mesurables sur la base d'indicateurs à la fois qualitatifs et quantitatifs.

**LES INDICATEURS
QUALITATIFS ET
QUANTITATIFS...**

Demeurer vigilant pour éviter de multiplier la paperasserie et de générer une bureaucratie de nouveaux rapports nécessitant plus d'énergie à « publier » qu'à « servir », au détriment des énergies à investir pour améliorer les services aux citoyens (personne physique ou morale). Se prémunir contre le danger toujours présent d'uniformiser au nom de la cohérence.

LA VIGILANCE...

Des outils de mise en œuvre...

L'ÉVALUATION...

Préciser les mécanismes d'évaluation, préciser les indicateurs, assurer l'équilibre entre les résultats quantitatifs et les résultats qualitatifs. Faire davantage place à l'évaluation de programme et à sa valeur ajoutée.

LES MÉCANISMES DE RECONNAISSANCE ET LA DOTATION...

Préciser les mécanismes de reconnaissance, le sens et la portée des sanctions. Repenser les mécanismes de dotation et assurer l'application de mécanismes de fixation des attentes et d'évaluation du rendement, faciliter la mobilité entre les organismes et si possible avec les réseaux.

LA REVALORISATION...

Investir dans la revalorisation de la mission de la fonction publique, mieux faire connaître son rôle, sa contribution au devenir de la société québécoise, la compétence et l'expertise des personnes qui y œuvrent.

LES VALEURS, LA CULTURE...

Clarifier et promouvoir les valeurs et la philosophie de gestion qui inspirent le projet de réforme, s'assurer qu'elles s'inscrivent dans la continuité des valeurs essentielles d'une saine gestion publique. Lever les craintes exprimées à l'égard du retour à l'arbitraire, à l'individualisme, à la compétition inter-équipes et aux impacts potentiels sur le climat et des conditions de travail.

Investir l'énergie requise pour un changement de culture faisant appel à la nécessaire collaboration de l'ensemble des membres du personnel, le rétablissement d'une bonne dose de confiance, la mise en place de mécanismes de formation et de soutien pour prendre le virage et franchir collectivement les étapes menant à une fonction publique souple, flexible et adaptable, résolument axée sur les résultats.

LA SYNERGIE DES OPÉRATIONS...

Harmoniser et mieux communiquer les interrelations entre des opérations majeures conduites en parallèle : modernisation, autoroute de l'information, GIREs (gestion intégrée des ressources humaines, financières et matérielles). Faire ressortir les points de convergence et de complémentarité.

Des attentes...

Une loi-cadre structurante et moderne, à l'enseigne de la souplesse et de l'adaptabilité aux réalités spécifiques des besoins de services aux citoyens, qui reflète l'esprit et les orientations d'une gestion axée sur les résultats pour offrir de meilleurs services aux citoyens.

**UNE LOI-CADRE
STRUCTURANTE...**

Des mesures de formation pertinentes, rapidement accessibles, des outils et mesures d'implantation pour gagner en crédibilité, rallier et générer l'effet d'entraînement. Une terminologie simplifiée, des concepts intégrateurs et univoques.

**DES ACTIONS
CONCRÈTES
ET RAPIDES...**

Des objectifs précis, mesurables et partagés à tous les niveaux tout en laissant la latitude d'action nécessaire à la réalisation.

**DES OBJECTIFS
CLAIRS ET
PARTAGÉS...**

Des règles allégées et réinventées de gestion des personnes et d'acquisition des biens et services.

**DES RÈGLES
ALLÉGÉES...**

Des mesures rapides de formation, d'accompagnement et de soutien à l'égard de la gestion du changement, des approches inhérentes à l'implantation de la gestion par résultats et au déploiement des nouvelles technologies les appuyant.

**DES ACTIONS
RAPIDES...**

Une concertation étroite associant les gestionnaires, l'ensemble du personnel, les syndicats et les CMOT à toutes les étapes de réalisation.

**LA PARTICIPATION
DE TOUS...**

Un suivi rigoureux des étapes d'implantation, une large diffusion de l'information, des résultats et des succès connus et partagés.

**UN SUIVI
RIGoureux...**

Des conditions de succès...

Maintenir le cap. Faire preuve d'une volonté inébranlable.

**MAINTENIR
LE CAP...**

Miser sur la compétence et l'expertise des personnes : rallier, trouver l'intérêt de chacun à s'engager « *plus, autrement et mieux* », s'assurer de l'engagement et de l'implication des intervenants de tous les niveaux.

**RALLIER, GAGNER
L'ADHÉSION...**

COMMUNIQUER...

Communiquer, communiquer, communiquer pour s'approprier les changements attendus, informer, expliquer, partager, faire comprendre. Dégager et harmoniser les complémentarités tant des personnes que des chantiers en cours.

**ACCOMPAGNER,
FAIRE CONFIANCE...**

Accompagner, soutenir, être sensible aux attitudes, investir dans les aptitudes, faire place à la différence, encourager les initiatives, féliciter, ajuster...

RECONNAÎTRE...

Valoriser l'excellence, reconnaître les efforts, partager les expériences.



3.

Passer à l'action...

Poursuivre...

Poursuivre la modernisation de la fonction publique exige une bonne dose de volonté, de détermination et d'engagement tant au niveau gouvernemental qu'au sein de l'appareil public.

Le défi est lancé. Le mouvement bien amorcé. Les intervenants autant des ministères et organismes que ceux provenant des groupes externes s'inscrivent tous dans le sens proposé. La volonté de réussir est au rendez-vous, celle de poursuivre la transformation de l'administration publique porteuse de résultats.

Les prochaines étapes conduiront au dépôt d'un projet de loi à la session parlementaire d'automne. Sa sanction par l'Assemblée nationale est souhaitée dans un délai permettant d'en amorcer l'implantation aux environs du 1^{er} avril 2000.

RELEVER LE DÉFI...

RÉUSSIR...

AGIR...

ANNEXE

Mémoires soumis à la Commission parlementaire spéciale les 21, 22, 23 et 30 septembre 1999 ¹

1. Secrétaire général du gouvernement
2. Association des régions du Québec
3. Forum des jeunes de la fonction publique
4. Syndicat des professeurs de l'État du Québec
5. Association des cadres du gouvernement du Québec
6. Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec
7. Conseil des directrices et directeurs généraux de l'administration du gouvernement du Québec
8. Comité des responsables de la vérification interne
9. Commission de la fonction publique
10. Conseil du patronat du Québec
11. Fédération étudiante universitaire du Québec
12. Conférence administrative régionale de l'Estrie
13. Conseil permanent de la jeunesse
14. Groupe des responsables des unités autonomes de services
15. Groupe des responsables en analyse et en évaluation de programme
16. MM. Lorrain Groleau, Marcel Miville-Deschênes, Patrick Moran et Pierre Sarault
17. Société québécoise d'évaluation de programme
18. Syndicat de la fonction publique du Québec
19. Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Québec
20. Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec
21. Protecteur du citoyen
22. Vérificateur général du Québec
23. Association des industries forestières du Québec

1. Le contenu des débats est accessible sur le site
www.assnat.qc.ca/fra/publications/debats/csag.htm

