



INSTITUT
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE
DE QUÉBEC



Déjeuners-
conférences

2005-2006

La personne au cœur de l'organisation : la gestion de la diversité dans les administrations publiques

**DE LA RÉINGÉNIERIE DE L'ÉTAT À LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE AU QUÉBEC : CHRONIQUE D'UN ATERRISSAGE FORCÉ.**

Le 25 mai 2006

Joseph Facal, Ph.d., HEC Montréal

Je remercie les organisateurs de cette rencontre, particulièrement M. Bélanger, d'avoir songé à m'inviter. Je vous remercie aussi, tous et toutes, de vous être déplacés.

Avant d'entrer dans le vif de mon propos, je tiens à vous rappeler, pour m'assurer que mon propos ne soit pas mal interprété, que non seulement j'ai quitté la vie politique, mais que je n'ai, en date d'aujourd'hui, aucun projet d'y retourner.

Veillez donc interpréter ce qui va suivre comme l'effort d'un universitaire pour réfléchir de manière aussi objective que possible à ce que j'ai vécu pendant que j'étais au gouvernement et à ce qui se déroule sous nos yeux, ici et ailleurs.

Dans presque toutes les sociétés occidentales auxquelles le Québec peut raisonnablement se comparer, les gouvernements ont entrepris ces dernières années des réformes de leurs administrations publiques.

Les raisons qui ont conduit à ces réformes sont à peu près partout les mêmes : la précarité des finances publiques de nombreux États qui oblige à faire mieux avec ce qu'on a, les possibilités offertes par les nouvelles technologies, le mécontentement (que l'on peut trouver justifié ou non) des citoyens à l'endroit des services publics, la montée en force, ces dernières années, d'une rhétorique politique qui laisse entendre que l'État est devenu trop gros, et bien sûr la propension des gouvernements à imiter en les adaptant les expériences étrangères qu'ils voient d'un bon œil.

Ces réformes partagent un certain nombre de caractéristiques : une emphase plus grande est mise sur la satisfaction du citoyen qu'on présente parfois comme un client des services publics, effort pour passer des contrôles a priori à de contrôles a posteriori, effort pour alléger la réglementation, tentatives de décentralisation, recours accru à la sous-traitance, reddition de compte accrue des hauts fonctionnaires auprès des élus, introduction de contrats de performance qui lient le financement à l'atteinte de résultats.

Au fond, on peut lire ces nouvelles réformes comme une sorte de contrat par lequel les autorités politiques octroient, en théorie, davantage d'autonomie aux gestionnaires en échange d'une performance accrue

Pendant les années 1980 et jusqu'à la première moitié des années 1990, on semblait penser qu'il pouvait exister un modèle général à suivre. Les réformes introduites, par exemple, en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande, ont été très étudiées et très imitées.

Aujourd'hui, il semble désormais admis que si les États font tous face à des défis similaires, chacun doit trouver sa voie vers la modernisation de son administration publique.

Plusieurs facteurs expliquent la diversité des réformes : l'idéologie des dirigeants politiques, les rapports de force prévalant dans chaque société, les traditions administratives sont différentes, chaque société a sa culture politique ou encore la perception que l'électorat a de la gravité de la situation à corriger est variable.

Voyons cela en contexte québécois.

Au mois d'avril 2003, la population a donné congé au gouvernement auquel j'appartenais. J'ai depuis beaucoup réfléchi aux erreurs que nous avons faites.

Dès le départ, le gouvernement qui nous a succédé a laissé entendre qu'il souhaitait se livrer à la réforme la plus ambitieuse de l'appareil administratif québécois depuis la Révolution tranquille des années 1960. Il était question d'une «réingénierie».

Je ne reviens pas sur la chronologie des événements. Vous avez tous vu que cette ambitieuse «réingénierie» s'est rapidement transformée en une plus modeste opération de «modernisation» en continuité, pour l'essentiel, avec ce qu'avait entrepris le précédent gouvernement.

Les commentateurs politiques ont expliqué cet échec du projet de réingénierie par une série de maladresses politiques. Ce n'est pas faux, bien sûr, mais c'est une explication superficielle de ce qui s'est passé.

Je vous sou mets aussi que l'échec relatif de ce projet s'explique plus fondamentalement par le refus du gouvernement de prendre en compte un certain nombre de caractéristiques fondamentales propres à la société québécoise et qui découlent de sa trajectoire historique.

J'en suis en effet venu à la conclusion que, pour qu'une réforme d'envergure de l'administration publique connaisse un succès durable, il faut qu'elle s'appuie sur des principes et des stratégies d'implantation qui correspondront à la culture politique de la société dans laquelle on se trouve.

On doit, vous le savez, le terme «réingénierie» à Michael Hammer et James Champy qui l'ont défini ainsi : « une remise en cause fondamentale et une redéfinition radicale des processus opérationnels pour obtenir des gains spectaculaires dans les performances critiques que constituent aujourd'hui les coûts, la qualité, le service et la rapidité».

En 2003, le nouveau gouvernement interprète donc sa victoire comme un mandat populaire pour «recentrer l'État sur ses missions essentielles». On nous promet «la plus grande œuvre de réflexion politique des vingt dernières années».

D'entrée de jeu, plusieurs engagements électoraux ne sont pas tenus ou créent du mécontentement lorsque leurs modalités d'application sont dévoilées. Je ne veux pas m'étendre là-dessus.

Semblant vouloir mettre la pédale douce, le gouvernement organise ensuite, au début de 2004, quatre forums régionaux de consultation publique, mais le premier ministre ajoute du même souffle : « On ne ralentit rien, on n'arrête rien». Des gens se demandent : mais pourquoi consulter alors ?

Bref, le gouvernement se rend rapidement impopulaire – je me permets de le dire parce que lui-même ne le nie pas et que les sondages sont éloquentes là-dessus -, et un climat social tendu s'installe qui prédispose mal la population à l'endroit de la réingénierie de l'État annoncée.

Au mois de mai 2004, le gouvernement dévoile finalement ses intentions. On ne parle plus de «réingénierie». Elle s'est transformée en un très modeste plan de «modernisation» à déployer sur trois ans.

Il n'est plus question de chambarder quoi que ce soit, mais de simplifier, regrouper et recentrer activités, programmes et structures. Les adversaires, qui s'attendaient au pire, sont désarçonnés par la modestie du document.

La Présidente du Conseil du trésor – avec qui je m'empresse de signaler que je maintiens des rapports tout à fait aimables malgré nos divergences - confesse «que la démarche est beaucoup plus complexe que ce qu'on a estimé».

Pour l'essentiel, le nouveau plan propose 1) de faciliter l'accès des citoyens à certains services gouvernementaux désormais regroupés au moyen d'un «guichet unique» appelé Services Québec, 2) l'accélération du déploiement du gouvernement en ligne, 3) le regroupement de divers services administratifs (informatique, reprographie, etc.) au sein d'un nouveau «Centre de services partagés», 4) la création d'une Agence des partenariats public-privé chargée d'approuver et de superviser les projets à venir, 5) la transformation du ministère du Revenu en «agence».

De plus, la réduction des effectifs se fera par attrition naturelle au rythme des retraites, les organismes dont on projette l'abolition sont déjà inopérants pour la plupart, et les partenariats privé-public projetés attendent encore de voir le jour.

Bref, il faut lire ce plan comme la continuation des efforts entrepris par l'ancien gouvernement au moyen de la Loi sur l'administration publique :

Chose certaine, la nouvelle modération du gouvernement interdit désormais de crier au loup. À ma connaissance, seules les centrales syndicales du secteur public se maintiennent encore en état d'alerte sur ces questions.

Cet atterrissage forcé du projet de réingénierie a relancé un débat récurrent au Québec sur l'existence (ou non) d'un certain nombre de rigidités structurelles souvent présentées comme héritées de la Révolution tranquille.

Il est vrai qu'à la différence de ce qui s'est passé, par exemple, en Ontario ou en Alberta, les gouvernements du Québec, tant libéraux que péquistes, n'ont pas privilégié le recours à la privatisation ou à la sous-traitance. Mais cela ne veut pas dire, loin de là, qu'ils soient restés inactifs.

Au contraire, le Québec a su trouver, à mon avis, une voie originale vers la modernisation de son administration publique qui cherche à concilier – non sans difficultés, bien sûr – le souci de l'efficacité administrative et celui du progrès social.

Vous savez évidemment que la réforme administrative a véritablement pris son envol au printemps 2000 avec l'adoption de la *Loi sur l'administration publique*, qui a introduit un nouveau cadre global de gestion axé sur la qualité des services aux citoyens, la gestion par résultats et la reddition de comptes.

Cinq principaux moyens d'y parvenir sont introduits.

- Les contrôles a priori exercés par les organismes centraux sont progressivement remplacés par des contrôles a posteriori;
- Chaque ministère ou organisme est désormais tenu de rendre publique une déclaration dans laquelle il prend des engagements relatifs à la qualité de sa prestation de services;
- Chaque m/o doit désormais élaborer un plan stratégique pluriannuel afin de clarifier ses objectifs;
- Chaque m/o doit publier un plan annuel de gestion de ses dépenses;
- Chaque m/o doit aussi préparer un rapport annuel de gestion;

Parallèlement, on a aussi cherché à accélérer la mise en place des services gouvernementaux en ligne.

Mais à la différence de ce qui est survenu par exemple en Ontario ou en Alberta, cette réforme pragmatique ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur le rôle ou la taille de l'État, et s'est faite dans le respect d'une culture politique qui, pour des raisons que j'aborderai dans un instant, fait une large place à l'État et aux acteurs collectifs.

Pourquoi maintenant cette modération de la réforme administrative québécoise en comparaison des changements survenus ailleurs au Canada ?

Vous allez voir que l'explication que je propose éclaire aussi les causes de l'échec du projet plus ambitieux de «réingénierie», qui semblait vouloir donner un coup d'accélérateur à cette modernisation déjà enclenchée.

Il faut selon moi revenir à la *culture politique* propre au Québec qui est à la fois la cause et la conséquence de la trajectoire historique de notre peuple.

À mon avis, au cœur de toute culture politique, la conception que les gens se font de ce que devrait être le rôle de l'État occupe une fonction particulièrement décisive.

Or, au Québec, la longue subordination économique et politique des francophones, le rôle passé joué par l'Église catholique, le sentiment collectif d'être une infime minorité linguistique et culturelle dans une mer anglo-saxonne, tout cela s'est conjugué pour constituer progressivement une société qui valorise un État fort, interventionniste, protecteur, une forte valorisation de la notion de solidarité, et une tradition de dialogue entre l'État et des groupes organisés issus de la société civile, qui se perçoivent comme des interlocuteurs des pouvoirs publics et qui s'attendent à être traités comme tels.

Il ne s'agit pas de savoir si cela est bon ou pas, si cela nous plaît ou pas. C'est comme ça.

Au-delà des quelques maladresses politiques que tous les gouvernements commettent inévitablement, c'est autant sinon plus le refus du gouvernement de prendre en compte ces aspects de la réalité québécoise qui explique, selon moi, la résistance avec laquelle fut accueillie son projet de réingénierie et son échec subséquent.

Ces mêmes aspects particuliers de la culture politique québécoise aident aussi à comprendre la modération des réformes administratives entreprises précédemment quand on les compare à celles survenues ailleurs au Canada, de même qu'il faudrait évidemment en tenir compte lors des réformes futures.

Qu'on soit d'accord ou pas, les Québécois d'aujourd'hui restent en effet très attachés à la conception de l'État qui a émergé pendant la Révolution tranquille des années 1960 et pendant les années 1970 – soit celle de l'État comme principal levier de développement collectif des francophones –, même si le rôle de l'État s'est évidemment beaucoup transformé depuis les vingt dernières années.

Toucher à l'État est donc risqué parce que cela est perçu comme pouvant mettre en péril des acquis sociaux obtenus pendant une époque vue comme un âge d'or.

Pour comprendre pourquoi et comment s'est construite cette conception si forte de l'État au Québec, il faut cependant remonter encore plus loin dans le temps.

La réunification du Bas-Canada et du Haut-Canada par l'Acte d'Union de 1840, puis par la Confédération de 1867, qui crée le Canada d'aujourd'hui, consacre la minorisation politique, démographique et, pendant plus d'un siècle par la suite, la subordination économique des «Canadiens français».

Refoulés dans l'agriculture, cantonnés ensuite dans le prolétariat industriel urbain, les Canadiens français se construisent une représentation d'eux-mêmes profondément négative et qui baigne dans l'impuissance collective.

L'Église catholique réussit à imposer comme idéologie dominante un nationalisme ethnique et conservateur articulé autour des notions de «*survivance*» et de «*vocation agricole*», voulue par la Providence, des Canadiens français.

Dans ce Québec d'avant la Révolution tranquille, des relations sociales étroites d'entraide communautaire et de coopération avec les proches, encouragées par l'Église comme moyen de préserver l'unité de la nation, s'étaient graduellement développées.

Dans une société qui a une conscience aiguë de sa faiblesse économique et politique, de son isolement culturel et de sa petitesse à l'échelle continentale, la notion de solidarité s'enracine profondément au fil des générations.

Après 1960, l'État prend le relais du clergé et reprend à son compte cette notion de solidarité pour légitimer plusieurs de ses interventions. Un État-providence moderne se construit rapidement, qui se substitue à l'Église

dans le domaine social, qui devient le maître-d'œuvre du développement économique et qui s'impose comme l'instrument privilégié de l'émancipation collective des francophones.

Libre à chacun de juger si cela fut bon ou mauvais, mais ce que je dis, c'est qu'à bien des égards, cette conception, cette représentation collective de l'État reste dominante dans le Québec d'aujourd'hui.

Ajoutez à cela le très grand nombre de gens qui, directement ou indirectement, bénéficie des largesses de l'État et vous comprendrez pourquoi cela rend très délicate toute révision à la baisse de son rôle.

À mon avis, ce sont Fernand Dumont et Gérard Bouchard qui, chacun à leur manière, ont le mieux montré qu'aux XVIIIe et XIXe siècles, la faiblesse de l'aristocratie, le fait que le régime seigneurial français, puis le régime colonial britannique avaient peu d'influence dans la vie quotidienne des gens, la possibilité – pour ceux qui le voulaient - de vivre loin des pouvoirs établis en courant les bois ou en allant défricher des terres éloignées, ont aussi contribué à forger des relations sociales passablement égalitaires, typiques du Nouveau Monde, et dont on ne trouve pas l'équivalent dans les vieilles sociétés européennes très hiérarchisées.

Bien sûr, par la suite, la modernisation, l'urbanisation, l'industrialisation transformeront cet égalitarisme des rapports entre les individus, cette valorisation de la solidarité et de l'entraide locales, qui sont d'origine rurale et que l'Église encouragea fortement. Mais elles ne les effaceront pas et ils perdurent à ce jour.

On en voit encore aujourd'hui des manifestations partout.

«*Solidarité*» est encore l'un des mots-clé du vocabulaire politique québécois : tous s'en réclament. Encore aujourd'hui, on dit de cette société qu'elle est «*tricotée serrée*». On n'échappe pas facilement à son passé.

C'est pour cela, par exemple, que le mouvement coopératif est très puissant, très enraciné au Québec, très présent dans de nombreux secteurs. C'est pour cela que la société civile québécoise fourmille d'associations de toutes sortes qui s'attendent à être consultées et écoutées par les autorités politiques.

La faible distance des rapports hiérarchiques entre dirigeants et dirigés dans les organisations au Québec a été notée par plusieurs chercheurs. Au Québec, on s'attend à ce que le «boss» reste «parlable», abordable, convivial et ne se «prenne pas pour un autre». Les étrangers, eux, sont souvent frappés par cette convivialité, cette proximité des rapports entre les individus, notamment ce tutoiement spontané si répandu au Québec.

Bref, la modernisation accélérée du Québec à partir de 1960 contient son lot de ruptures, mais aussi de continuités avec le passé. La société québécoise s'est ouverte vers l'extérieur, s'est diversifiée, mais ces traits ancestraux persistent : d'où une société très moderne, mais aussi un attachement profond aux institutions chargées d'assurer la pérennité d'une communauté francophone qui a la double conscience d'être majoritaire sur le territoire québécois, mais très minoritaire sur le continent américain.

Il se trouve en plus que les gouvernements du Québec successifs depuis les années 1970 ont largement pris acte de cette particularité et l'ont intégrée dans leurs stratégies de gouvernance. Les premiers grands sommets de concertation entre l'État, le patronat et les syndicats datent de la fin des années 1970.

À partir de 1995, le gouvernement de Lucien Bouchard approfondira encore cette tendance en multipliant les grands sommets de concertation mais aussi, de façon moins visible mais peut-être plus profonde et significative, en multipliant les tables permanentes de concertation dans de nombreux domaines : main-d'œuvre, agroenvironnement, affaires municipales, développement régional, femmes, jeunes et ainsi de suite.

Cet approfondissement de la concertation entre l'État et la société civile s'est aussi approfondie dans les années 1990 en raison des compressions budgétaires dans les programmes gouvernementaux qui forçaient à trouver de nouvelles façons de faire autant avec moins

On comprend donc pourquoi le projet de réingénierie de l'actuel gouvernement a frappé un mur. Qu'on soit d'accord ou pas, là n'est pas mon propos, il heurtait de front des valeurs, des perceptions, des façons de faire, des représentations profondément ancrées dans la société québécoise.

Les Québécois voient l'État du Québec non seulement comme leur État national, mais comme le levier qui leur a permis de s'extraire collectivement de leur situation séculaire d'infériorité.

À tort ou à raison, là n'est pas la question, ils ont eu le sentiment que ce gouvernement s'apprêtait à brader les acquis de la Révolution tranquille.

Comme l'État est aussi vu comme l'agent principal de cette solidarité sociale, vouloir y toucher fut aussi perçu comme une attaque contre l'une des valeurs collectives qui ont permis aux francophones de durer contre vents et marées.

Vouloir par-dessus le marché le faire sans dialogue avec des groupes qui se voient comme des partenaires du gouvernement, c'était comme leur dire : vous n'existez pas.

Bref, donnant l'impression qu'il souhaitait rompre avec des pratiques qui ont de vieilles racines au Québec et auxquelles les gens sont très attachés, le gouvernement récolta ce qu'il avait semé.

Tout cela pour dire que les mentalités se transforment infiniment plus lentement que peuvent être transformés les structures de l'État. L'idée que les gens se font de ce que devrait être le rôle de l'État, lorsqu'elle est profondément enracinée, limite fortement la marge de manœuvre des autorités politiques. La volonté politique ne suffit pas toujours.

L'erreur, ici, serait de déduire de ce que je viens de dire que les Québécois ont un attachement tel à l'État qu'ils sont réfractaires à tout changement. Bien sûr que non.

On entend au Québec les mêmes récriminations qu'ailleurs à l'encontre des fonctionnaires, des services publics, de leur supposée lenteur, de leur supposée inefficacité et ainsi de suite.

Mais il est certain que tout projet de réforme administrative majeure, s'il veut avoir une chance de réussir, doit être perçu comme ne mettant pas en pareil les acquis sociaux que les Québécois relient en bonne partie à la Révolution tranquille, ne peut se déployer en faisant l'économie des processus institutionnels de dialogue qui existent, peut difficilement réussir s'il est perçu, à tort ou à raison, comme radical.

Les premiers bilans, faits par mes collègues de l'ÉNAP, de la Loi sur l'administration publique de 2000 font d'ailleurs en effet état d'avancées peu spectaculaires mais indéniables.

J'en conclus pour l'avenir qu'une réforme qui chercherait à se passer de soutien populaire ou qui ne prendrait pas en considération les attentes des citoyens à l'endroit de l'État se condamne à l'échec.

L'un des problèmes particuliers que cela pose est cependant qu'il est parfois extrêmement difficile de «lire» ces attentes. Par exemple, les Québécois se disent extrêmement attachés aux valeurs collectives d'égalité et de solidarité mais, dans les faits, contrairement aux impressions, la société québécoise n'est pas plus égalitaire que l'Ontario ou l'Alberta en termes d'écart entre riches et pauvres.

Ces attitudes collectives sont aussi truffées de contradictions : en novembre 2003, au moment donc où le débat public sur le projet de réingénierie battait son plein, 68% des Québécois voulaient une «réduction du rôle de l'État» mais 74% s'opposent à la «réduction des services publics», et 79% des gens interrogés trouvaient les impôts trop lourds, donc y compris des gens qui n'en paient pas, puisque 42% des Québécois en sont exemptés !

Bref, il est illusoire de chercher un modèle de réforme meilleur que les autres et de croire qu'il est exportable tel quel. Il est aussi naïf de penser regrouper les meilleures pratiques glanées ici et là et de les transposer, sans une étude fine des particularités de la société qui les accueillerait.

C'est pourtant la persistance de cette conception superficielle des choses qui explique sans doute que les dirigeants politiques continuent à se soucier davantage de la formulation stratégique des objectifs de changement, alors que c'est leur mise en œuvre qui pose le plus de difficultés.

Elle explique aussi que les dirigeants politiques s'en veulent *a posteriori* – partout et tout le temps – d'avoir sous-estimé la complexité de la gestion du changement, et de ne pas avoir suffisamment intériorisé que le changement est un processus inévitablement conflictuel et jamais harmonieux.

En ce sens, la comparaison avec ce que d'autres font est toujours enrichissante, mais ne dispensera aucune société de devoir trouver sa propre voie.