

LES CITOYENS ET L'ACCÈS À DES SERVICES PUBLICS EFFICACES

**Notes de monsieur Pierre Gabrièle,
sous-ministre à la Santé et aux Services sociaux**

**à l'occasion du déjeuner-conférence
de l'Institut d'administration publique de Québec**

Québec, le 28 février 2002

L'allocution prononcée fait foi

Monsieur le Président,

Mesdames, Messieurs,

- Je suis très heureux d'être parmi vous. Je remercie l'Institut de son invitation et de l'occasion qu'il m'offre de prendre la parole devant un public aussi diversifié de professionnels et de gestionnaires provenant de tous les horizons de l'administration publique.

— S'adresser à un auditoire essentiellement étranger à son domaine d'activité présente un grand intérêt.

On peut alors se placer à distance du théâtre quotidien des opérations de son secteur, prendre la mesure du changement à l'œuvre dans l'ensemble de l'administration publique et en dégager une perspective d'ensemble au regard de l'amélioration des services aux citoyens.

- Ce sera d'ailleurs l'essentiel de mon propos de ce midi qui tiendra en deux temps :

— Je rappellerai d'abord l'intérêt que représente l'entrée en vigueur de la Loi sur l'administration publique au regard de l'accès des citoyens à des services publics efficaces ;

— et je présenterai, dans un second temps, la philosophie de gestion et les nouvelles règles du jeu introduites dans le secteur de la santé et des

services sociaux par le projet de loi 28 — adopté en juin dernier — qui modifie plusieurs des dispositions de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* portant sur la gouverne du réseau.

Un nouveau cadre de gestion pour l'administration publique

- La Loi sur l'administration publique qui vient moderniser la gestion gouvernementale répond à un impératif auquel font face tous les États qui opèrent dans des économies aussi ouvertes que la nôtre.

Une formidable partie de poker est engagée sur la scène de l'économie mondiale. Ceux qui, il y a trente ou quarante ans, parlaient de la terre comme d'un «village global» avaient vu juste. Les frontières sont fictives et la lutte qui est engagée est impitoyable.

Dans ce contexte, plus une économie est ouverte, plus le coût des services publics devient un facteur déterminant de la croissance économique.

— Dans un environnement qui place les appareils publics en concurrence, la productivité du secteur public représente un facteur critique : les pays accablés d'une administration peu performante seront disqualifiés.

— C'est aussi, par ailleurs, la volonté de la population que sa fonction publique se mesure aux meilleures et que les services publics soient de qualité et rendus au meilleur coût.

- Dans cet environnement de plus en plus contraignant, le gouvernement du Québec a d'abord choisi, au milieu des années 90, de maîtriser ses dépenses.

Depuis plus de 40 ans, le maintien des programmes de services et de l'administration publique se faisait au prix d'une croissance des dépenses plus rapide que celle de l'économie.

Dans le contexte de la mondialisation, une pareille contre-performance qui se traduisait par une augmentation croissante de notre déficit était devenue intenable. Nous mettions en péril notre compétitivité et notre capacité de créer des emplois et, évidemment, nos services publics eux-mêmes.

En moins de quatre ans, le gouvernement du Québec a diminué ses dépenses de fonctionnement de près de 20%. L'élimination du déficit a permis de rétablir la crédibilité de l'État québécois tout en lui redonnant les moyens d'assumer ses responsabilités en cessant de refiler la facture sur la carte de crédit de nos enfants.

- Après l'élimination du déficit, l'État québécois devait se doter d'un nouveau cadre de gestion.

Le cadre de gestion de l'administration publique québécoise datait du début des années 70. Il était devenu un frein à la performance et à la qualité des services aux citoyens.

Le modèle d'administration bureaucratique et hiérarchisé qui datait du début des années 70 était devenu contre-productif.

Les réseaux de services et les appareils administratifs de l'État québécois ont été mis en place sous l'empire d'une forte centralisation des pouvoirs de décision ; une centralisation sans laquelle, il faut bien le dire, la *révolution tranquille* n'aurait jamais eu la visibilité et l'amplitude qu'elle a connues, ni non plus n'aurait pu être réalisée avec la même rapidité.

Cette monopolisation des tâches de conception et de gérance du secteur public s'est cependant peu à peu accompagnée des excès associés à toute bureaucratie excessive : «surréglementation» et rigidités de toutes sortes, lenteur et faible capacité à répondre aux besoins nouveaux, affaiblissement de la responsabilité des citoyens et limitation abusive de la marge de manœuvre des pouvoirs locaux et régionaux.

Au sein des ministères et des appareils gouvernementaux, la centralisation des processus de gestion et des pouvoirs administratifs et les excès de la réglementation ont fini par restreindre les responsabilités des gestionnaires et ont favorisé le désengagement et la démotivation.

Par ailleurs, dans le même temps, l'arrivée en force des nouvelles technologies rendait possible la transformation des organisations. Nous pouvons plus facilement que jamais recueillir, analyser et traiter une information de qualité qui permet de gérer autrement, dans le secteur privé aussi bien que dans le secteur public.

- Pour toutes ces raisons, à la fin des années 90, le pilotage des services publics était appelé à se faire différemment.

Le gouvernement a alors fait le pari qu'en dégageant l'administration publique des excès de la réglementation et en assouplissant les méthodes de gestion, on libérerait l'initiative, on favoriserait une plus grande productivité des appareils et, à terme, on améliorerait la qualité des services aux citoyens.

—La réforme du mode de gestion gouvernementale instituée par la Loi sur l'administration publique vise l'instauration de cette nouvelle philosophie de *gestion axée sur les résultats*.

La Loi permet l'établissement d'un cadre de gestion axé sur la finalité même de l'administration publique : le service aux citoyens. Les gestionnaires disposeront d'une plus grande liberté d'action dans l'utilisation des moyens, mais ils deviendront davantage imputables de l'atteinte d'objectifs mesurables.

Le nouveau mode de gestion commande des valeurs, des croyances, des comportements, des façons de faire, des rôles et des responsabilités qui se distinguent sensiblement de l'approche bureaucratique qui a prévalu jusqu'à maintenant.

L'État centralisé, bureaucratique et hiérarchisé doit devenir plus léger et plus flexible, coordonnateur et incitatif plutôt que directif. L'exercice de la

responsabilité des organismes centraux, par exemple, devra s'accompagner d'une véritable responsabilisation à l'intérieur des ministères aux plans de la gestion des ressources humaines, matérielles et financières.

- Plus globalement, la nouvelle administration devra 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 réforme de l'administration publique vise à créer un secteur public tourné vers l'extérieur, c'est-à-dire vers le client et le service, plutôt que vers l'intérieur (le respect des règles, des normes et des procédures qui encadrent la gestion des ressources). Il s'agit de mieux adapter les services à la demande et d'en améliorer la qualité.

Nous aurons, dans ce nouveau contexte, des objectifs plus précis à atteindre, nous profiterons d'une plus grande liberté dans le choix des moyens disponibles pour atteindre ces objectifs, mais nous serons — en contrepartie — plus imputables de la qualité de notre action et de la gestion de nos équipes.

Parce que l'attribution d'une marge de manœuvre accrue pour l'atteinte d'objectifs mieux définis n'est pensable qu'en fonction de règles d'imputabilité révisées, la Loi sur l'administration publique définit ces modalités plus précises de reddition de compte.

- Je passe rapidement sur les moyens introduits par la Loi sur l'administration publique que vous connaissez bien :

- l'engagement public sur la qualité des services (la déclaration de services aux citoyens) ;
- l'élaboration d'un plan stratégique ;
- la publication d'un plan annuel de gestion des dépenses ;
- la reformulation du rapport annuel en un rapport annuel de gestion déposé à l'Assemblée nationale ;
- les conventions de performance et d'imputabilité ;
- et les ententes de gestion entre les ministères ou organismes et le Conseil du Trésor permettant l'adoption de certains allègements qui tiennent compte des contextes particuliers.

La plupart des nouveaux moyens mis en place par la Loi sur l'administration publique viennent permettre une meilleure reddition de compte.

Jusqu'à maintenant, les principaux instruments du contrôle parlementaire sur l'utilisation des fonds publics ont été l'étude des crédits budgétaires, le rapport du Vérificateur général, l'examen des engagements financiers et l'obligation d'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organisme.

Pris ensemble, l'engagement sur la qualité des services, le plan stratégique, le plan annuel de gestion des dépenses et le rapport annuel de gestion devraient normalement fournir aux parlementaires toute l'information dont ils ont besoin pour jouer pleinement leur rôle de surveillance et de contrôle. Les conventions de performance et d'imputabilité vont permettre pour leur part une reddition de comptes plus exigeante, parce que plus précise et mieux mesurée.

On peut être tenu responsable du succès ou de l'échec des opérations ou des tâches qui nous sont confiées seulement si la responsabilité déléguée est «mesurée». Une gestion par objectif, axée sur les résultats, n'est concevable qu'à la condition qu'il y ait sanction des résultats.

Les moyens mis en place par la Loi sur l'administration publique vont nous permettre de démontrer à l'autorité politique, autant qu'à la population, que nous assumons les responsabilités qui nous sont confiées et que nous avons atteint les résultats attendus tout en nous préoccupant de faire le meilleur usage possible des ressources financières à notre disposition.

- La mise en place du nouveau cadre de gestion va nécessiter, à plusieurs égards, un changement de culture dans la fonction publique et l'acquisition de nouvelles habiletés.

Nous allons devoir exercer autrement un certain nombre de fonctions que nous avons toujours assumées. Ce sera le cas en particulier de la fonction *contrôle*.

Une gestion axée sur les résultats, la responsabilité et la liberté de gestion — plutôt que sur des normes, des processus et des activités —, devra être *mesurée* autrement. Il faudra revoir nos mécanismes d'évaluation de programmes et nos systèmes d'information de gestion.

Nous avons à construire une nouvelle culture du secteur public. Et cette nouvelle culture devra entraîner au premier chef l'adhésion du personnel de la fonction publique.

- La réforme de la gestion gouvernementale se fera à mon sens à deux conditions :

1. la réforme va nécessiter que les autorités de chaque ministère et organisme y participent et s’y engagent à fond ;

2. mais elle ne pourra pas réussir non plus si elle n’est pas l’affaire de tout le personnel des organisations.

— La gestion par objectif et l’amélioration continue de nos processus d’opération ne seront jamais l’affaire de quelques-uns. Le renouvellement de la fonction publique, la transformation durable de nos organisations ne se fera pas si nous ne parvenons pas à motiver le personnel dans l’atteinte des résultats attendus.

L’implication des troupes doit aller incidemment, chaque fois où c’est possible, jusqu’à la détermination des résultats et des indicateurs de performance.

Nous devons faire en sorte que le personnel de nos organisations soient un *intrans* pour la planification stratégique et la définition des orientations de nos ministères et organismes ; sinon la *planification stratégique* des ministères sera toujours l’affaire des autres, jamais la leur.

— La modernisation de la gestion gouvernementale ne se fera pas sans l’adhésion et la volonté, l’implication et l’engagement des gestionnaires de premier niveau. C’est une condition essentielle du succès de la réforme

de l'administration publique introduite par la Loi sur l'administration publique.

Les changements espérés au fonctionnement des appareils de l'État ne seront jamais de simples *produits législatifs*. Les modifications souhaitées peuvent seulement être *introduites* — facilitées — par le législateur. Elles se réaliseront *seulement* si nous choisissons d'être les premiers artisans de leur implantation.

- C'est qu'il faut se rappeler, qu'à la différence de ce qui se passe dans leurs rapports avec le secteur privé, les citoyens et les citoyennes qui transigent avec l'État constituent une clientèle captive, puisque dans les secteurs où nous œuvrons, l'État détient le monopole. Aussi, à défaut de nous remettre régulièrement en cause et de viser résolument l'amélioration constante de la qualité de nos services, nous serons toujours exposés à nous replier sur nous-mêmes et à céder à la logique institutionnelle et bureaucratique qui placent rarement les services aux citoyens à l'avant-plan.
- La réforme en profondeur du fonctionnement de l'administration publique souhaitée par la Loi sur l'administration publique ne se fera donc pas sans notre pleine participation. Voilà ce que je tenais à indiquer dans un premier temps en rappelant le contexte, les objectifs et la nécessité de cette révision engagée de nos modes de fonctionnement.

**Un nouveau cadre de gestion
pour le système québécois de la santé**

et des services sociaux

- Même si la nouvelle philosophie de gestion associée à la réforme de l'administration publique doit s'étendre à l'ensemble de l'administration publique, la Loi sur l'administration publique n'inclut pas strictement la gestion des réseaux, ni celle des sociétés d'État et des entreprises publiques. Le réseau de la santé et des services sociaux n'est donc pas assujéti ou subordonné à l'application de la Loi sur l'administration publique.

L'Assemblée nationale a par ailleurs adopté en juin dernier un ensemble de dispositions législatives qui modifient significativement la gouverne du réseau de la santé et des services sociaux. La nouvelle philosophie de gestion et les nouvelles règles du jeu introduites par le projet de loi 28 reprennent à plusieurs égards les grandes dispositions de la Loi sur l'administration publique. Je vais vous présenter le contexte, les objectifs et les moyens de la gouverne du réseau de la santé et des services sociaux; vous pourrez en juger par vous-même.

- Deux mots d'abord pour situer l'importance du secteur de la santé et des services sociaux. Les enjeux auxquels notre système de santé est confronté ont convaincu le législateur de la nécessité de revoir les grandes règles de sa gestion.

— Dans le budget québécois, sur dix dollars, quatre sont consacrés à prévenir, à soigner et à guérir.

— Le secteur de la santé et des services sociaux emploie 10 % de la main-d'œuvre active du Québec et 60 % de l'ensemble de la main-d'œuvre professionnelle.

- Les budgets octroyés à la santé et aux services sociaux ont augmenté de près de 30 % au cours des cinq dernières années pour une croissance annuelle moyenne de 6,6 %, soit un taux largement supérieur à la croissance de 4,8 % du produit intérieur brut. Une tendance qui ne peut pas être maintenue sans absorber, année après année, l'essentiel de la marge de manœuvre du gouvernement ou, pire, l'entraîner à nouveau dans la spirale des déficits.
- Or, l'environnement global du secteur de la santé et des services sociaux va continuer d'être extrêmement difficile.
 - Les problèmes sociaux se multiplient et, avec eux, les situations d'une plus grande vulnérabilité.
 - Dans le secteur de la santé, nous traitons de plus en plus de monde avec des moyens toujours plus efficaces, mais aussi toujours plus coûteux. Les coûts des médicaments et des nouvelles technologies augmentent beaucoup plus rapidement que le taux d'inflation.

Ce phénomène qui ira en s'intensifiant continuera de nous obliger à faire les choix difficiles qu'imposent les coûts d'acquisition et d'utilisation des technologies de pointe.

- Les changements démographiques qui affectent la société québécoise exercent également une forte pression sur la demande de soins et de services.

Notre système de soins a été implanté alors que la population était jeune. Les services requis étaient alors bien différents de ceux qu'il faut offrir aujourd'hui. Les pathologies associées aux jeunes demandaient des services plus ponctuels. La demande à laquelle il faut maintenant répondre, associée aux problèmes de santé chronique, est beaucoup plus complexe.

Cette pression à la hausse sur les coûts va continuer de forcer des réajustements importants aux plans du financement du système, mais aussi dans nos façons d'offrir les services. Le législateur a aussi estimé que pour faire face aux défis qui nous attendent en matière d'organisation de services et de financement, il fallait aussi modifier sensiblement les règles de la gouverne du réseau des services sociaux et des services de santé, assurer une plus grande cohérence à l'ensemble du système ; bref, lui donner les moyens d'une gestion plus efficace.

- Les modifications qu'a choisi d'apporter le législateur à la Loi sur les services de santé et de services sociaux étaient rendues nécessaires en raison de notre réalité de plus en plus contraignante, mais aussi à la lumière de l'expérience de la décentralisation de l'administration de notre régime de santé et de services sociaux vécue depuis le début des années 90 en particulier.

Le besoin de modifier les règles de la gouverne du réseau reposait sur deux éléments :

- l'absence de spécificité des rôles des trois paliers du réseau, d'une part ;
 - et la déficience des liens d'imputabilité entre chacun des niveaux, d'autre part.
- D'abord, l'absence de spécificité des rôles des trois paliers du réseau.
- Jusqu'à l'adoption du projet de loi sur la gouverne — beaucoup d'observateurs l'ont noté, dont la Commission Clair —, dix ans après l'octroi au palier régional de responsabilités plus étendues, le partage des rôles et de l'autorité entre le Ministère et les régies était toujours caractérisé par une absence de spécificité, de la confusion et de la duplication.

À cause de cela, l'exercice des fonctions des régies et du ministère s'est trop souvent accompagné de tiraillements et de tensions qui ont nuit à l'efficacité de gestion de notre système de santé et de services sociaux.

Le Législateur a donc jugé que le rôle et les responsabilités de chacun avaient besoin d'être clarifiés et que le système québécois de la santé et des services sociaux devait profiter d'une gestion toujours partagée, mais davantage complémentaire et mieux intégrée.

- Le ministère de la Santé et des Services sociaux continuera de se recentrer sur la planification stratégique et le suivi des résultats, tandis que les régions et les établissements utiliseront au maximum

leur marge de manœuvre en fonction des besoins de leur population, dans le respect des politiques nationales.

- Les régies régionales pour leur part devront s'assurer de l'implantation sur leur territoire des politiques et des programmes ministériels, tout en tenant compte des particularités de leur territoire.
 - Elles procéderont à l'allocation des ressources aux établissements et aux organismes ;
 - elles conviendront avec eux d'une organisation des services permettant l'atteinte des objectifs fixés ;
 - et elles favoriseront la coordination des actions des établissements et des organismes de leur milieu.
 - Elles devront aussi, mieux qu'avant, rendre compte de la gestion des responsabilités qui leur est déléguée.

Leur influence sur l'orientation et l'organisation des services de santé et des services sociaux de leur territoire continuera donc d'être considérable : 75 % des dépenses du secteur de la santé et des services sociaux demeureront concernées par l'exercice des responsabilités confiées aux régies régionales.

- La gestion du système québécois de la santé et des services sociaux a aussi souffert de la déficience des liens d'imputabilité entre chacun de ses paliers.

La faible imputabilité des établissements et des régions envers la population et l'autorité politique était sans doute d'ailleurs le principal défaut de la forme de décentralisation que nous avons adoptée.

- Le vérificateur général a souvent fait état des lacunes importantes qu'il observait à cet égard dans les rapports annuels des régions régionales.
- La Commission Clair a souligné pour sa part que les liens d'imputabilité entre les établissements et la région régionale étaient généralement déficients.

Or, la nécessité pour les établissements et les régions régionales de rendre compte de leur gestion et de ses impacts n'a jamais été aussi grande.

Lorsque les besoins sont croissants et les ressources toujours aussi limitées, il faut absolument être responsable des résultats de son action et répondre de l'autorité déléguée.

Le législateur a donc voulu que la gouverne du réseau de la santé et des services sociaux soit resserrée de manière à ce que la ligne d'autorité entre les établissements, les régions régionales et le ministère de la Santé et des Services sociaux soit plus claire.

La Loi assujettit donc désormais les administrateurs à des mécanismes de reddition de comptes plus précis et s'assure que l'exercice de leurs responsabilités se fasse avec plus de transparence.

- Plusieurs dispositions de la Loi 28 sur la gouverne du réseau de la santé et des services sociaux favorisent une plus grande cohésion entre les paliers du système de santé et de services sociaux.
- Je signale la nomination — par le gouvernement — d'un président-directeur général à la direction des régies régionales.
- Les régies régionales participent par ailleurs désormais aux décisions d'ordre stratégique du système en siégeant au Comité de gestion du réseau de la santé et des services sociaux, qui est composé des sous-ministres du ministère et des présidents-directeurs généraux des régies régionales.
- Les régies régionales déposeront par ailleurs au ministre de la Santé et des Services sociaux, pour son approbation, un *Plan stratégique triennal* qui découlera des orientations nationales et prendra en compte les priorités régionales.

Ce plan stratégique triennal d'organisation des services — qui sera revu annuellement — est un des éléments destinés à instaurer une gestion par résultat au sein du réseau de la santé et des services sociaux.

Le plan stratégique triennal découlera des orientations nationales mais devra également prendre en compte les priorités régionales.

- Enfin, des *ententes contractuelles de gestion*, centrées sur des cibles, avec des objectifs de

résultats, devront être conclues entre le Ministère et les régies régionales, d'une part, et entre les régies régionales et chacun des établissements, d'autre part.

En prévoyant de nouveaux moyens de reddition de compte et d'exercice de l'imputabilité, les nouvelles dispositions de la Loi sur les services de santé et les services sociaux introduisent donc — à l'instar de la Loi sur l'administration publique — une gestion axée sur les résultats, sur la responsabilité et sur la liberté de gestion.

- Les nouvelles règles du jeu ne viennent donc pas mettre fin à la régionalisation qui caractérise depuis sa mise en œuvre la gestion de notre système de santé et de services sociaux.

Non seulement, les régies régionales sont-elles maintenues, mais elles sont chargées de nouvelles responsabilités.

La déconcentration de la gestion du réseau sera toujours nécessaire afin d'ajuster les services à la diversité des situations et de choisir les moyens les plus adéquats pour les dispenser.

Chaque région a des besoins et des caractéristiques qui commanderont toujours des moyens d'action singuliers. Une diversité des besoins appellera toujours une offre de services différente. L'organisation des services et l'allocation des ressources que les régies régionales réaliseront afin d'implanter les orientations nationales

devront toujours tenir compte des particularités de leur territoire.

— Afin de s’assurer que l’organisation régionale des services prendra toujours en compte les préoccupations du milieu, un *Forum de la population* — dans chacune des régions du Québec — pourra influencer le choix des priorités et exprimer sa satisfaction au regard des services offerts.

L’ensemble des modifications législatives apportées en juin dernier à la Loi sur les services de santé et les services sociaux vient permettre l’avènement d’une nouvelle culture qui rétablira l’équilibre entre l’autonomie, la responsabilité et l’obligation de rendre compte.

En favorisant une gestion axée sur les résultats, les *ententes de gestion* auront pour effet d’accroître la marge de manœuvre des administrateurs régionaux et locaux.

Parce qu’elles précisent les objectifs à atteindre, à la fois en termes d’accessibilité, de qualité de services et de performance budgétaire, les *ententes de gestion* et les *plans stratégiques triennaux* permettront en effet d’alléger les contraintes administratives et réglementaires et, du coup, rendront les régies et les établissements plus autonomes et plus responsables de leurs décisions.

* * *

J’ai tenu à rappeler cet après-midi que l’Assemblée nationale, par l’adoption de deux pièces législatives récentes invitait les administrateurs publics et les

gestionnaires du réseau de la santé et des services sociaux à un formidable changement d'habitude.

En mettant en place les changements proposés, nous contribuerons à maintenir la confiance des citoyens envers les services publics.

J'ai été heureux cet après-midi d'être en présence d'un aussi grand nombre de professionnels et d'administrateurs de l'administration publique et je vous remercie de votre attention.