

La notion de **service public** au Québec à l'ère de la **gouvernance**

Par **James Iain Gow**¹, professeur, Université de Montréal • gowji@sympatico.ca

La notion de service public n'est pas largement utilisée au Québec, bien qu'il soit possible de lui donner une définition assez précise. Elle a été développée dans le contexte de la modernité et il n'est pas certain qu'elle puisse s'adapter à la société postmoderne. À un moment où les bureaucraties publiques sont décriées de toutes parts, il convient de revenir sur cette notion, de remonter à ses origines afin de voir ce qu'il faut en retenir à l'époque de la mondialisation. Dans ce texte, il est question de sa signification, des raisons de son inadaptation dans le monde contemporain, ainsi que de sa pertinence dans la recherche de nouvelles formes de gouvernance, notamment le sort réservé aux valeurs d'intérêt public, d'imputabilité, de transparence et de mutabilité.

■ À LA RECHERCHE DU SERVICE PUBLIC

La notion de service public a un contenu quelque peu variable selon les pays. En France, l'expression signifie « toute activité d'une collectivité publique visant à satisfaire un besoin d'intérêt général ». Dans cette acception, cette activité pourrait être opposée à celle de la police, cette dernière ayant pour but la protection de l'ordre public, quand le service public viserait à satisfaire les besoins de la population, les deux au nom de l'intérêt public (Vedel et Delvolvé, 1984, p. 61-63, 130). En Angleterre, l'expression *public services* tend, comme en France, à désigner les services produits directement par l'administration publique²; on nomme *public utilities* les services, de propriété publique ou privée, de communication, de

transport ou d'eau (L'Observatoire de l'administration publique, 2005). Cette conception et ce vocabulaire ont été adoptés aux États-Unis et, suivant l'exemple de ceux-ci, au Québec.

En 1907, la Commission des services d'utilité publique est créée au Québec. Elle a compétence sur toute société québécoise, autre qu'une municipalité, qui produit ou fournit de l'électricité, de la chaleur, de la lumière, un service de téléphone, de télégraphe ou de transport de passagers par train ou tramway. La Commission doit approuver les tarifs des services publics et tout projet de fusionnement les concernant; elle entend toute cause opposant une municipalité à un service d'utilité publique quant à la voirie ou aux cours d'eau; elle fixe les indemnités en cas d'expropriation. Dans les faits, la Commission a interprété son mandat de façon très restrictive, de sorte que ses critiques des services, notamment ceux de l'électricité, sont restées lettre morte, le mouvement contre le « trust de l'électricité » étant une force politique significative dans les années 1930 (Gow, 1986, p. 105-107).

Néanmoins, cette première législation de 1907 représente une acceptation par la classe politique québécoise qu'il existe des services fournis par le secteur privé dont la mission est si vitale pour la société que l'État doit se réserver un droit de surveillance et d'intervention au nom de l'intérêt public. D'autres champs seront ajoutés aux interventions de la Commission, par exemple les taxis et les autobus, le transport maritime, l'expropriation municipale et les systèmes d'égouts. La Commission changera de nom et de compétence, elle sera scindée et fusionnée à maintes reprises. En cours de route, l'expression « services publics » remplacera celle des « services

¹ L'auteur désire remercier pour leurs commentaires fort utiles sur la première version de ce texte, les professeurs Jacques Bourgault, Christian Rouillard et Isabelle Fortier, ainsi que les évaluateurs de la revue *Télescope*.

² Ne pas confondre avec *public service* qui peut signifier la fonction publique ou encore le fait de contribuer à la vie publique.

d'utilité publique» (Gow, 1986, p. 216). Aujourd'hui, ses successeurs se nomment Régie de l'énergie, Commission des transports et, dans un certain sens, Régie du logement.

Le Code du travail renferme aussi des considérations sur le maintien des services essentiels en cas de grève ou de lock-out (article 111.0.15s). La liste des services publics visés est assez similaire à celle de 1907 : entreprises de téléphone, de transport, d'énergie et d'eau, auxquelles on a ajouté les municipalités, les établissements de santé, l'enlèvement des ordures, le transport ambulancier et tout organisme gouvernemental dont le personnel n'est pas nommé et rémunéré selon la Loi sur la fonction publique. Il appartient au Conseil des services essentiels de veiller au maintien de ceux-ci et, au besoin, de recommander au gouvernement de suspendre le droit de grève dans des situations mettant en danger la santé et la sécurité publiques.

Nous avons donc aujourd'hui deux types d'encadrement des services identifiés comme publics, même si ceux-ci n'appartiennent pas à l'État. Dans les domaines du transport et de l'énergie³, il y a réglementation des tarifs et des normes de service au nom de l'intérêt public. Dans ces deux secteurs, ainsi que dans ceux de la santé, des municipalités et des organismes gouvernementaux non régis par la Loi sur la fonction publique, il y a surveillance des relations de travail pour le maintien des services essentiels.

Dès lors, nous pouvons dire que le Québec a retenu une notion de service public qui n'est ni française, ni britannique, ni américaine. La définition québécoise est donnée par Patrice Garant (1966, p. 27) :

Toute activité prise en charge par l'Administration dans un but d'intérêt général, qu'elle soit assurée directement par une personne publique ou contrôlée positivement par elle. La réunion des deux éléments essentiels, l'intérêt général et l'idée d'une prise en charge ou d'une haute direction des gouvernants, est donc capitale.

Notons que cette définition étend la notion de service public au-delà des définitions française et britannique, puisqu'elle l'élargit à certains services privés et qu'elle abandonne l'expression « services d'utilité publique » utilisée en Angleterre et aux États-Unis. Elle rejette la distinction entre les services au public et la fonction policière, la considérant comme impossible à réaliser parfaitement, mais retient les deux critères de l'intérêt général et de la prise en charge par l'État.

■ SERVICE PUBLIC ET MODERNITÉ

Chevallier (1987, p. 18) souligne que la doctrine française du service public témoignait d'une nouvelle conception de l'État. Avec l'instauration de l'État libéral démocratique, on a assisté au déclin d'une conception de l'État basée sur la notion de puissance publique. En France et en Angleterre, le XIX^e siècle a été témoin de la disparition des idées à l'origine de la monarchie absolue et de l'apparition des doctrines d'un État au service des citoyens par l'intermédiation de gouvernements élus (Dreyfus, 2000). Cette démocratisation ne fut pas sans poser de nouveaux problèmes, problèmes attribuables au souhait des élus d'avoir la mainmise sur les emplois de la fonction publique : de fonctionnaires au service de sa majesté, ceux-ci risquaient de devenir des fonctionnaires au service du parti au pouvoir. Du patronage royal, on passait au patronage partisan.

Sous l'impulsion de la doctrine du service public, le droit administratif a évolué vers une conception de l'administration comme corps autonome, dirigé par des élus, mais au service de la collectivité. Au début du XX^e siècle, les grands principes de ce nouveau droit du service public étaient la continuité, l'égalité des citoyens, la mutabilité (le devoir des services de s'adapter aux besoins) et la neutralité (Chevallier, 1987, p. 27). Puisque l'adaptabilité exigeait une certaine compétence professionnelle, le modèle français du service public était très proche du modèle wébérien de la bureaucratie, avec ses grands principes de

³ La Régie des télécommunications a été abolie à la suite d'un jugement de la Cour suprême du Canada de 1994 qui a eu comme effet de transférer l'autorité sur toutes les entreprises locales de téléphone de l'autorité provinciale à celle du Conseil canadien de la radio et de la télévision.

permanence, d'universalité et d'impartialité (Weber, 1971). La notion française faisant référence aux services de l'État et à ceux des collectivités locales, l'autonomie de l'État de service public avait pour conséquence une fonction publique de carrière, non partisane, nommée et promue au mérite.

Au Québec, ces notions sont apparues avec un siècle de retard. Tout comme au Canada fédéral et en Grande-Bretagne, les gouvernements personnalisés et peu interventionnistes n'ont pas donné lieu à un droit administratif basé sur une théorie de l'État. Le droit coutumier britannique concernant la prérogative royale constituait un obstacle de taille à l'émergence d'un droit administratif (Mockle, 1986). Par contre, les premiers livres en français portant sur le droit administratif canadien et québécois font référence à l'expérience française (Gow, 1993, p. 73). Dans le sillon de la Révolution tranquille, il est alors beaucoup question de bureaucratie et bientôt de services essentiels, mais très peu de service public.

La notion de conflit d'intérêts illustre bien ce cheminement. Avant l'avènement de la bureaucratie moderne, il était fréquent pour des politiciens et des hauts fonctionnaires d'avoir des activités rentables en plus de leur rémunération professionnelle. Ainsi, un intendant de la Nouvelle-France pouvait s'engager dans le commerce de vivres de la colonie, un agent d'immigration de la jeune province de Québec pouvait être copropriétaire d'une compagnie de transport maritime au service des immigrants, et il était possible qu'un sous-ministre de la justice travaille pour son compte les fins de semaine. Depuis 1960, le droit d'avoir des « emplois annexes » a été éliminé, l'argument étant que le fonctionnaire doit se consacrer au service et que le politicien ne doit pas se trouver en situation de conflit d'intérêts.

Dans les décennies 1960 et 1970, le Québec a rapidement rejoint les pays développés en se dotant d'un État-providence opéré par les employés de la fonction publique mais aussi, en plus grand nombre, par les employés des réseaux de l'éducation, de la

santé et des services sociaux. Ainsi, dorénavant, à des fins de relations de travail et de négociations collectives, on distingue trois univers au sein du secteur public : d'abord, la fonction publique, composée essentiellement des employés des ministères et des organismes déconcentrés du gouvernement ; ensuite, le secteur parapublic, qui rassemble les employés des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux, qui relèvent d'organismes décentralisés mais dont les conditions de travail résultent de négociations collectives avec le Conseil du trésor ; et enfin, le secteur péripublic, qui compte surtout des employés des entreprises publiques, secteur où le rôle du gouvernement est plus effacé⁴. Les dépenses en salaires et avantages représentent environ la moitié des dépenses annuelles de programmes de l'État québécois.

La bureaucratie du secteur public s'est donc accommodée du syndicalisme des employés. Il est vrai que les négociations s'avèrent ardues la plupart du temps et que, souvent, l'État patron se transforme en État législateur pour imposer les plus importantes conditions de travail. Pourtant, dans l'ensemble, les employés du secteur public jouissent de règles très précises quant à la rémunération, aux conditions de travail, à la sécurité d'emploi et à la discipline.

Les règles gouvernant le service public en France et le secteur public au Québec correspondent aux exigences des sociétés modernes. La production de masse et les nouvelles populations urbaines exigeaient des mesures contre les méfaits de cette production et de la vie en ville, la réglementation de l'industrie et du commerce afin d'assurer l'honnêteté, la fiabilité et la sécurité des processus et enfin des employés scolarisés. La bureaucratie était au travail de bureau ce que la production en série était à l'usine. Les chiffres comparatifs montrent que les États développés ont atteint au début des années 1990 des niveaux record de dépenses publiques en pourcentage du produit intérieur brut et de l'emploi public dans l'emploi total⁵.

⁴ L'Institut de la statistique du Québec ajoute à ces trois secteurs le secteur municipal et celui des universités.

⁵ Selon les données de l'OCDE, en 1993, les dépenses totales des administrations publiques des pays membres représentaient en moyenne 50,5 % de leur PIB, un sommet depuis 30 ans.

■ LA REMISE EN QUESTION DU MODÈLE BUREAUCRATIQUE DU SERVICE PUBLIC

L'État-providence moderne n'avait pas encore atteint son apogée dans le produit intérieur brut ou dans le marché de l'emploi quand une forte critique se fit jour. On sait que depuis les initiatives des gouvernements Thatcher en Grande-Bretagne et Reagan aux États-Unis, un mouvement de néolibéralisme s'est attaqué aux acquis de l'État-providence. Cependant, la contestation de l'État bureaucratique a d'autres racines. Nous voyons quatre raisons à cette remise en question.

Une première raison se trouve dans la complexité de la vie dans ce que Mercier et Parent (1985) appellent la société technicienne. N'ayant pas de juridiction distincte pour les affaires concernant l'administration, les gouvernements québécois ont depuis très longtemps créé des organismes administratifs dotés de fonctions judiciaires, sans détenir pour autant les qualités d'une cour. La prolifération de ces organismes quasi judiciaires a été telle qu'on a créé des instances de révision appelées tribunaux administratifs. À la fin des années 1980, un groupe d'étude en dénombrait 78 relevant du gouvernement du Québec. Dans la plupart des cas, le constat factuel et technique relève de la seule juridiction du tribunal administratif, tandis que les recours aux tribunaux judiciaires sont limités aux questions de droit. En 1996, le législateur a adopté la Loi sur la justice administrative afin d'établir des règles de procédure équitables pour les décisions individuelles prises à l'égard des administrés et d'intégrer les divers tribunaux dans le Tribunal administratif du Québec.

En France, le même phénomène a été constaté par Chevallier et Loschak (1982) qui parlent de « managérisation du droit en même temps qu'il y a juridicisation du management ». Devant la multiplication des règles et la complexité des cas, disent-ils, le syllogisme classique juridique cède aux exigences opérationnelles. Un exemple serait l'utilisation de statistiques en cour en vue de démontrer ou de nier des cas de discrimination systématique en emploi.

Autre facteur participant du déclin du rôle traditionnel du droit: la prolifération des pouvoirs discrétionnaires, ceux-ci rendus nécessaires afin de permettre une appréciation experte avant décision, laquelle entame néanmoins la *rule of law* si chère aux institutions de

type britannique. La société technicienne offre donc un défi à l'administration étatique en même temps qu'elle suscite de nombreuses tentatives de réglementation. Ce qui était un problème pour la société industrielle l'est encore plus pour la société de l'information, à l'heure des volumineux transferts de fonds internationaux quotidiens, du piratage de musique, de films ou de textes par Internet et de la mondialisation des échanges qui font que l'exacte provenance d'un produit peut être difficile à établir.

Par ailleurs, l'universalité de l'État-providence est également mise à l'épreuve par les divisions entre les citoyens. Sous le poids combiné du multiculturalisme et des Chartes canadienne et québécoise des droits et libertés, les demandes de traitement variable prolifèrent. Port du turban, du *kirpan* ou du voile islamique, exigence d'un lieu de prière sur le lieu de travail ou d'étude, demandes de conseils religieux d'arbitrage en droit familial, bref, le débat sur l'accommodement raisonnable comme le *self government* autochtone, entament l'universalité et l'objectivité du modèle bureaucratique. À cela, il faut ajouter que l'esprit postmoderne est moins enclin à trouver équitable des politiques et des programmes uniformes.

Le troisième facteur causal de la remise en question de l'État-providence a déjà été évoqué: les partis politiques de droite ont épousé les idées de plusieurs économistes néolibéraux et des gens d'affaires voulant que l'État-providence soit trop rigide, trop lent à réagir, trop coûteux et trop interventionniste pour une époque où la mondialisation créait un climat de compétition implacable. Là où l'État-providence voulait protéger la société contre le marché, il s'agissait désormais, disait Cohn (1999), de protéger le marché contre la société. L'Accord mondial sur le commerce des services oblige ainsi les États centraux à ouvrir leurs grands contrats à la compétition internationale; l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) contraint les États à dédommager les firmes qui subissent des pertes à cause d'une réglementation nationale, fut-elle sanitaire ou sécuritaire.

Au Québec, la visée de moins d'État remonte à la réélection du premier ministre libéral Robert Bourassa en 1985. Elle a été poursuivie lors de la lutte contre le déficit du gouvernement souverainiste de Lucien Bouchard avant d'être présentée comme une « réingénierie » de l'État par le premier ministre libéral

Jean Charest (Rouillard et autres, 2004). En 2005, il y eut le manifeste *Pour un Québec lucide*, signé notamment par l'ancien premier ministre Lucien Bouchard et l'ancien président du Conseil du trésor, Joseph Facal. En réponse, il y a eu le manifeste du tout nouveau parti de gauche, Québec Solidaire, qui représente encore une petite force sur l'échiquier politique québécois. Il y aurait aussi un groupe composé de membres des trois principaux partis politiques québécois (Parti Québécois, Parti libéral du Québec et Action démocratique du Québec), qui considèrent que le Québec est une société bloquée. Quelle que soit la formule employée et même si d'autres voix énoncent que le Québec est bien vivant et dynamique (Venne, 2006), une proportion importante de la classe politique véhicule l'idée que le Québec s'est offert un régime de service public trop étendu et trop protectionniste et que les Québécois sont confortables et donc portés à défendre le *statu quo*. Un récent sondage indique qu'une solide majorité des citoyens québécois ne partagent pas ce point de vue (Côté, 2007).

La quatrième et dernière raison des pressions qui s'exercent au Québec sur la notion de service public résulte, elle, de l'expérience québécoise de l'État-providence. Bien au-delà des « lucides », il y aurait un public pour affirmer que la bureaucratisation a atteint ou dépassé un degré trop élevé. Les « lucides » ont inséré dans leur manifeste des remarques accusant les leaders syndicaux – surtout ceux du secteur public – d'être devenus des défenseurs du *statu quo*, des obstacles au changement. Ce discours n'est pas nouveau : il remonte au second gouvernement du premier ministre René Lévesque. Il a été repris par Jacques Parizeau, futur premier ministre qui, à titre de chef de l'opposition, disait qu'il fallait arrêter de faire « du mur à mur » dans les programmes sociaux. Le gouvernement libéral de Robert Bourassa se trouva ainsi légitimé d'imposer des conditions de travail aux employés du secteur public et le gouvernement souverainiste de Lucien Bouchard de chercher à atteindre le déficit zéro.

D'autres voix s'élèvent contre ce qu'elles considèrent comme des abus des droits accordés aux employés du secteur public. Louis Borgeat (1996) dénonce la sécurité absolue d'emploi dans le secteur public lorsqu'elle s'étend aux employés surnuméraires. Il comprend ces employés et défend leur sécurité d'emploi quand un nouveau gouvernement ou un

nouveau parti au pouvoir tente de les chasser, mais il n'accepte pas que le principe de la sécurité d'emploi soit invoqué en cas de manque de travail. Pourquoi, dit-il, ne pas remettre en question la sécurité d'emploi dans les unités offrant des services? Pour autant, les accusations de rentes de situation sont bien plus fortes en France, où toute une série de publications et d'observateurs sont d'avis que les privilèges de la classe politico-administrative sont des obstacles importants au changement (Brûlé et Drancourt, 2004; François, 2004). Il faut admettre que la France, par les conditions très favorables qu'elle accorde aux fonctionnaires voulant faire de la politique, a créé une caste politique comme peu de pays l'ont fait, à l'exception du Japon.

On le voit, les conditions accordées aux employés publics dans la construction et le développement de l'État-providence québécois s'attirent depuis un quart de siècle des critiques répétées. Quels sont les changements effectués à la suite de ces critiques et quelle est leur signification pour la notion de service public?

■ LA DIVERSIFICATION DES MODES DE PRESTATION DE SERVICES

Nous ferons abstraction des réformes qui consistent au délestage par l'État de responsabilités ou d'institutions : privatisations par vente d'actifs, délégations à d'autres niveaux de gouvernement, création de fondations. En l'espèce, comme avec certaines compressions dans les dépenses, il s'agit de décisions politiques qui ont pour conséquence de réduire l'aire d'intervention étatique. Sauf exception pour la réglementation ou les relations de travail, de tels délestages mettent fin à la pertinence des critères du service public.

Il en va tout autrement pour les nouveaux modes de prestation des services. Ici, en vue de rendre l'organisation des services publics plus flexible et plus rentable et de partager les risques, les gouvernements québécois, comme ceux de tous les pays développés, font appel à des degrés accrus de décentralisation, sous la forme d'agences ou d'unités autonomes de service ainsi qu'à des partenariats. Avec ces deux options, la question de la présence des exigences du service public est des plus pertinentes. C'est pourquoi nous nous pencherons maintenant sur cette question en rapport avec les agences et les partenariats.

Nous avons vu que les critères retenus en France comme essentiels pour le service public sont, selon Chevallier, la continuité, l'égalité et la neutralité, tandis que pour Patrice Garant, l'essence du service public au Québec se trouve dans les deux critères de l'intérêt public et de la prise en charge par l'État, soit comme activité de l'administration publique, soit comme activité non étatique, supervisée positivement par l'administration publique. En les juxtaposant, nous obtenons deux paires de valeurs qui semblent particulièrement importantes. À l'intérêt général, répondent les exigences d'égalité et de continuité des services que nous connaissons sous le vocable de services essentiels. Puisque la définition québécoise implique aussi la possibilité de déléguer des services ou d'en céder à des entreprises privées ou à des organismes sans but lucratif, cette idée de service public implique une reddition de comptes devant le ou les organismes publics désignés pour assurer la mission de service public.

Il y a sûrement divergence sur l'interprétation à donner à certains de ces critères, mais les intéressés semblent bien accepter les deux idées de la définition de l'intérêt public par l'État et une reddition des comptes de la part des acteurs non étatiques désignés pour en réaliser certaines missions ou politiques. La politique et la législation proposées par le gouvernement libéral de Jean Charest incorporent plusieurs de ces critères. La politique-cadre sur les partenariats public-privé (PPP) publiée par le gouvernement en 2004, précise : « les organismes publics demeurent imputables en tout temps de la qualité et de la disponibilité des services » fournis par les PPP (Québec, 2004). L'intérêt public sera protégé par un processus de consultation et de communication mené par le PPP pertinent. L'accent est mis sur la reddition des comptes selon les résultats obtenus, mais on prend soin d'ajouter des dimensions propres à rassurer les citoyens : le processus doit être « transparent et équitable » et il doit y avoir des mécanismes de contrôle et de règlement des différends.

Les mêmes thèmes reviennent dans la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé de 2004. Les deux documents apportent des précisions sur les critères qui s'appliqueront aux employés des PPP choisis. D'une part, la politique-cadre prévoit (p. 10) que

tout employé du secteur public qui acceptera de travailler pour l'un des partenaires privés devra avoir des conditions de travail « au moins équivalentes » à celles offertes dans le secteur public. D'autre part, si les employés d'un PPP ne sont pas nommés sous le régime de la Loi sur la fonction publique, la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé (article 36) stipule que les normes d'éthique et de déontologie d'un partenariat devront être au moins aussi exigeantes que celles adoptées en vertu de la Loi sur la fonction publique. On prévoit aussi des règles pour empêcher le conflit d'intérêts (article 39).

Dans le secteur privé, on décèle aussi une acceptation de ces exigences de base du service public. En 2005, l'Institut pour le partenariat public-privé, un organisme de promotion de la formule composé surtout d'entreprises privées et de quelques ministères, entreprises publiques et municipalités, a fait effectuer un sondage d'opinion publique sur le sujet (Léger Marketing, 2005). Le jeu des questions est aussi intéressant que les réponses. En réponse à une question fermée sur ce qui est la principale caractéristique d'un service public, les répondants ont choisi : accessible à tous dans des proportions de 48 %, dans l'intérêt de tous 41 % et rendu par le gouvernement 12 %. Après une série de questions sur la qualité de divers services publics, le sondeur pose la question suivante : Le modèle de partenariat public-privé est fondé sur la distinction entre la définition des services, qui relève de l'État et la livraison de services qui pourrait être confiée au privé comme au public. Si des PPP sont soumis à des règles strictes de transparence et de contrôle de la performance du privé, seriez-vous d'accord avec la création de tels partenariats ?

Les réponses étaient : tout à fait d'accord 24 % ; plutôt d'accord 43 % ; plutôt contre 17 % ; tout à fait contre 14 %.

Donc, encouragées en cela par la formulation des questions, de très solides majorités ont accepté les distinctions faites par les sondeurs entre l'intérêt public (manifesté par la définition étatique du type et du niveau des services et par l'accessibilité universelle) et le mode de prestation des services (privé ou public), le tout assorti de transparence et d'imputabilité.

■ LE SORT DES VALEURS DU SERVICE PUBLIC

L'intérêt public

Le consensus qui semble exister sur les exigences du service public, en mode décentralisé ou sous forme de PPP, nous invite à réfléchir sur la réalité de celui-ci. La diversification des modes de prestation se fonde en partie sur un désir d'échapper aux excès perçus dans l'État bureaucratique. Sans perdre l'essence du service public, dit-on, on peut faire mieux en termes de service, de rentabilité, de flexibilité et de partage des risques.

Tout en reconnaissant les avantages potentiels des PPP aussi bien que des contrats conventionnels, il faut souligner plusieurs questions névralgiques pour lesquelles la littérature n'a que peu de réponses. D'abord, la nature de l'activité. Selon la littérature, les contrats et les PPP permettent aux gouvernements de se concentrer sur l'essentiel. Le problème vient du fait que les spécialistes du management ne sont que peu sensibilisés aux dimensions politiques et légales de la conduite des affaires publiques (Rouillard, 2006, p. 173-174). En même temps qu'on passe des tâches de construction à celles de gestion, jusqu'à la conception d'infrastructures publiques par exemple, on entre sur un terrain non balisé. La plupart des gens reconnaissent un conflit d'intérêts dans le fait que des employés de la défunte société américaine ENRON aient participé à la sélection du personnel du ministère de l'Énergie américain ou bien encore aient rédigé la première version de la politique énergétique de l'administration Bush. Mais c'est seulement avec le recul que la majorité s'est rendu compte qu'il y avait des risques potentiels à procéder par contrats ou par partenariats dans les domaines du contrôle de la sécurité dans les aéroports, de l'analyse de l'eau potable, des services de collecte et de distribution du sang, du fonctionnement des chemins de fer et de l'approvisionnement en électricité. Ces activités, qui impliquent tant le Canada que les États-Unis et la Grande-Bretagne, nous rappellent que la responsabilité ultime d'assurer la prestation des services publics revient à l'État, quel que soit le mode de prestation adopté.

L'intérêt public est presque toujours complexe à définir. Il y a danger avec tout contrat, et notamment avec des PPP, que des objectifs importants soient négligés par les partenaires. Des études menées en

France et aux États-Unis indiquent que la réhabilitation des prisonniers ainsi que leur réinsertion sociale sont négligées par les firmes qui gèrent certains établissements de détention (Ligue des droits de l'homme, 2006; Pelletier et Robard, 2005). Dans le domaine de l'eau, le rapport de force est très inégal entre les collectivités locales et les multinationales (Ouyahia, 2006, p. 31). À cause des risques associés, la législation néo-zélandaise oblige les municipalités à garder le contrôle de la politique, de la facturation ainsi que de la gestion de l'eau, quels que soient les arrangements contractuels auxquels elles peuvent avoir recours pour sa prestation. La législation néo-zélandaise interdit aussi à la Couronne de contracter pour des services de gestion d'une prison. En Australie, les États de Victoria et de la Nouvelle-Galles-du-Sud ont légiféré pour empêcher l'État de céder la réalisation des services de base, tels que les services cliniques en milieu hospitalier et les services correctionnels dans les prisons (Nouvelle-Zélande, 2006). L'armée américaine prend soin d'assurer que les firmes privées de sécurité engagées pour protéger les civils américains qui travaillent en Irak ne jouent aucun rôle de combat, même si les journalistes sur place ont l'impression du contraire (Bergner, 2005).

Si ces questions ont trait au fondement même des programmes publics, en distinguant parmi les fonctions étatiques celles qui ne devraient pas être cédées à la gestion privée, d'autres problèmes concernent les grandes valeurs des États démocratiques. Le recours à des organisations religieuses peut ouvrir la porte à des discriminations. Aux États-Unis, il ne semble pas y avoir de réticences à ce qu'un groupe religieux assure un service « essentiellement séculaire », tel que la formation de la main-d'œuvre ou encore la gestion d'une banque alimentaire. Cependant, depuis 2000, plus d'une douzaine de tribunaux ont déclaré inconstitutionnel le financement direct d'activités de prosélytisme religieux, comme faisant partie intégrante d'une prestation, fut-ce dans une prison ou une école (Henriques et Lehren, 2006). C'est le même genre de préoccupation qui a fondé les critiques des propositions de médiation ou de tribunaux religieux dans le domaine du droit familial au Canada. La question de l'égalité se pose aussi pour les employés, nombreux, s'objectant à se faire interroger sur leurs croyances religieuses lors d'entrevues pour obtenir un emploi.

Comme nous le verrons dans la section suivante, la gestion axée sur les résultats, méthode préconisée à la fois pour les organismes déconcentrés du gouvernement et pour les contrats de PPP, risque de négliger plusieurs grandes valeurs démocratiques de transparence et d'imputabilité.

L'imputabilité et la transparence

L'imputabilité est nettement plus difficile à assurer dans les cas de contrats ou de PPP que dans la gestion publique. Dans leurs rapports annuels de 1999, les vérificateurs du Québec et du Canada ont soulevé ce problème. Dans le cas du Québec, le vérificateur note « une absence de rétroaction suffisante », de sorte que le Conseil du trésor ne pouvait évaluer convenablement les six projets informatiques étudiés. Dans le cas canadien, des dix partenariats étudiés, aucun ne prévoyait de recours en cas de résultats en deçà des objectifs qui avaient été fixés et un seul indiquait les conditions dans lesquelles il pouvait être mis fin au partenariat.

Dans son rapport pour l'année 2005-2006, le vérificateur général du Québec constate les faiblesses des contrôles exercés par Emploi-Québec et par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale sur les quelque 500 partenaires externes des centres locaux d'emploi dans le domaine de la formation. Les contrôles seraient inadéquats en amont comme en aval. Neuf partenaires sur dix ont présenté des offres de service mais, pour près de la moitié, rien n'indique qu'elles aient fait l'objet d'une analyse. De même, en matière de reddition de comptes, rien ne prouve qu'elles aient fait l'objet d'une étude dans 60 % des cas.

Une des conséquences de cet état de choses est qu'Emploi-Québec ne dispose pas du portrait d'ensemble de l'atteinte des résultats visés par les ententes. Avec des clientèles fluctuantes, les ententes sont annuelles, mais les relations de partenariat, elles, sont plus durables : « ...bon nombre des OBNL concernés [...] sont financés par le gouvernement [et] une révision à la baisse de leur financement pourrait remettre en cause leur viabilité » (Vérificateur général du Québec, 2006, p. 11).

Plus généralement, l'imputabilité est diluée dans une opération à responsabilité partagée. Aux États-Unis, les tribunaux ont statué que les citoyens n'avaient pas les mêmes droits face aux entreprises privées qui fournissent les services publics que ceux qu'ils détiennent envers l'État (Sullivan, 1987). Selon Issalys et Lemieux (1997, p. 863-868), au Québec aussi, en principe, les droits des citoyens par rapport aux services de l'État et les pouvoirs de surveillance par les tribunaux sont réduits lorsqu'une activité est déléguée à un acteur non étatique.

Dans le cas de partenariats (PPP ou autres) et malgré tous les engagements sur la transparence, les organismes autonomes de surveillance des administrations publiques conservent, au mieux un rôle moindre, au pire pas de rôle du tout. Si les vérificateurs ont un rôle à jouer dans le cas de certains PPP, le contrôle est moins étendu qu'en général (Nouvelle-Zélande, 2006; Murray, 2006). Les lois d'accès à l'information ne sont pas opposables (Piotrowski et Rosenbloom, 2002; Roberts, 2000), l'appel à l'ombudsman non plus (Fortier, 2007; Nouvelle-Zélande, 2006). Au Québec, quatre organismes de surveillance relevant de l'Assemblée nationale ont exprimé des réserves quant à la nouvelle Agence des partenariats public-privé (Maltais, 2005).

Il y a plusieurs raisons à cet état de choses. D'une part, c'est l'un des objectifs du recours à d'autres modes de prestation des services que d'échapper aux contrôles centraux jugés excessifs. D'autre part, dans tous les PPP, on doit permettre au partenaire privé de protéger les renseignements qui touchent sa position commerciale compétitive. Enfin, la combinaison des compressions des budgets de dépenses avec l'insistance mise sur les résultats rend les dépenses destinées à la transparence et à la reddition de comptes « tangentiels » (Piotrowski et Rosenbloom, 2002). Au Canada, le vérificateur général (2000) et un ancien chef de la fonction publique (Himmelfarb, 2004) ont reconnu que l'enthousiasme pour le management public a mené à oublier des valeurs traditionnelles de la gestion financière. Les membres du Comité consultatif sur la rémunération des hauts fonctionnaires ont également observé que la recherche de résultats a produit une attention et une pondération inadéquates quant à la manière

d'obtenir ces résultats et la façon dont les dirigeants gèrent les gens et les priorités (cité par le Groupe de travail sur la divulgation, 2004).

Ce que l'on mesure reçoit de l'attention (Pollitt, 2000, p. 122). Autrement dit, la gestion axée sur les résultats risque de nuire aux valeurs de transparence et d'imputabilité. Aussi, diriger principalement l'attention des fonctionnaires sur les résultats escomptés pourra influencer leur motivation dans un sens inapproprié. À l'heure actuelle, bon nombre de hauts fonctionnaires sont motivés par un désir de servir l'intérêt public, aspiration qui prime sur l'appât du gain (Emery et Giauque, 2005; Bright, 2005; Heintzman et Marson, 2005).

Certes, la gestion axée sur les résultats a produit des retombées intéressantes en termes de services aux citoyens. L'enquête dirigée par Louis Côté pour le Conseil du trésor du Québec (Côté, 2006, p. 18) a révélé que 59 % des ministères et organismes sondent leurs clients sur leurs attentes de service et 67 % sur la satisfaction à l'égard du service reçu. Par ailleurs, 95 % font l'analyse des plaintes des clients afin de réévaluer leur prestation. D'autres sondages démontrent d'importants gains de satisfaction depuis 1998 de la part des citoyens canadiens, aux trois ordres de gouvernement (Institut des services axés sur les citoyens, 2005). L'OCDE (2005, p. 5) assure que le recours aux mécanismes de type marché (contrats, PPP et bons de service) permet de réels bénéfices en efficacité.

Pourtant, l'adoption de cette approche a renversé le paradigme et ceux qui désirent protéger les valeurs classiques du service public doivent faire un effort particulier pour y parvenir. Dans un État australien, on a observé qu'il était possible – simplement en le décrétant – d'étendre l'autorité de l'ombudsman aux partenariats. Au palier fédéral canadien, on conclura que le bilinguisme est une valeur particulièrement forte, car tous les arrangements de prestation alternative de services doivent lui faire une place (Conseil du Trésor du Canada, 2002, annexe B.3).

Pour ce qui est de la transparence et de l'imputabilité, la gestion axée sur les résultats crée des relations complexes entre les ministres élus, les fonctionnaires, leurs partenaires et le public (Aucoin et Heintzman, 2000; Thomas, 2002, p. 365). Les sondages concernant

la satisfaction des citoyens ne permettent nullement de situer leurs attentes dans le contexte des compromis et des échanges que les gouvernements doivent faire. Les partenaires des réseaux ont leurs intérêts propres à préserver (Rasmussen, 2001).

En somme, les conditions nécessaires pour assurer la transparence et l'imputabilité, celles-là mêmes qui ont provoqué la réponse majoritairement favorable aux PPP, sont peu réalistes. Elles coûtent cher aux organismes et aux partenaires, tout comme le respect des valeurs traditionnelles du service public. Les législateurs n'ont ni le temps de le vérifier ni l'intérêt à le faire : l'information sur les résultats est peu utilisée dans les décisions budgétaires (OCDE, 2005, p. 4; Thomas, 2002).

La mutabilité

Cette valeur n'a pas été retenue explicitement dans le discours québécois sur le service public, mais elle y est néanmoins présente, car c'est au nom de l'adaptation aux circonstances nouvelles qu'on a fait la promotion des nouveaux modes de prestation de services.

Les avantages accordés aux PPP sont : des économies, une qualité de service égale ou supérieure, le partage des risques, l'innovation et l'accélération de la réalisation des projets. Nous avons vu que la gestion axée sur les résultats a permis de nettes améliorations dans les rapports des services gouvernementaux avec les clients, mais ce n'est pas un profit propre aux PPP.

Les PPP présentent de réels avantages, mais aussi de notables inconvénients pour le secteur public (Côté, 2005; Rouillard, 2006). L'OCDE estime que les économies directes découlant des contrats et des PPP varient entre 10 % et 30 %, pourcentages desquels il faut soustraire les coûts associés à la gestion des contrats, entre 5 % et 6 % (Institut économique de Montréal, 2003). Observons cependant que le General Accounting Office des États-Unis (l'équivalent du vérificateur général) a écrit qu'il est « extrêmement difficile » d'évaluer l'efficacité et les coûts globaux d'un contrat (GAO, 1995; Rouillard et autres, 2004, p. 112).

Le partage des coûts et des risques est un remède, dit-on, contre les dépassements de coûts et les retards

fréquents dans les grands projets de construction. Toutefois, ce partage est inégal ; selon une étude de l'OCDE (2005, p. 6) : « Le fait que l'État assume la plus grande partie des risques est un problème fréquent. » D'aucuns observent aussi (Murray, 2006) que les gains ne se traduisent pas toujours par des réductions de dépenses, car dans les cas complexes, le coût du contrat doit tenir compte des risques pour le capital. De plus, les bienfaits attribués à la compétition ne durent pas longtemps dans un projet d'envergure. La compétition a lieu au tout début du processus pour ensuite, y compris à l'étape de l'élaboration du projet, céder la place au monopole de la firme choisie (Rouillard et autres, 2004, p. 112-113).

Selon l'Institut économique de Montréal, une des raisons invoquées par l'OCDE à l'appui des économies réalisées est que les bénéficiaires des contrats peuvent embaucher « des travailleurs juste assez qualifiés pour accomplir la tâche ». C'est le modèle Wal-Mart de la gestion du personnel. Engagés parce qu'ils possèdent des compétences spécifiques, ces travailleurs n'ont aucune connaissance des exigences du service public. Cette connaissance reste l'apanage de la fonction publique. Celle-ci, en revanche, risque de perdre ses capacités et ses compétences aux étapes de la conception, du suivi et de l'évaluation des projets menés en PPP ou par contrat ordinaire, car l'expertise technique se concentrera au consortium ou chez le partenaire privé (Cohen et Levinthal, 1990 ; L'Observatoire, 2005 ; Stewart, 1987).

Les PPP réunissent deux cultures ou deux philosophies pas toujours conciliables. Dans une étude conduite par la Banque mondiale sur le legs du nouveau management public dans les pays en développement, Manning (2001) conclut qu'on ne peut réussir un programme d'impartition ou de contrats, à moins d'avoir une fonction publique honnête, impartiale et compétente. Les règles bureaucratiques concernant le conflit d'intérêts font que les fonctionnaires sont moins tentés de profiter personnellement des activités qu'ils mènent que les « partenaires » venus du secteur privé. Dans son analyse des déboires du partenariat entre le ministère ontarien de Services communautaires et sociaux et Anderson Consulting, Whorley (2001) observe que les remèdes se trouvaient dans des contrôles classiques de gestion financière de l'administration publique. Les finalités du service

public et du profit ne sont pas toujours compatibles et il faut avoir soin de ne pas compromettre les premières à la recherche des secondes.

■ CONCLUSION

Dans sa version québécoise, la définition du service public implique une prise en main par l'État d'un secteur d'activité, soit par les services administratifs publics, soit par un contrôle actif sur certaines activités menées par des entreprises privées ou sans but lucratif. Cette interprétation remonte à la réglementation des services dits d'utilité publique au début du XX^e siècle. Elle s'est poursuivie avec l'adoption des règles limitant les moyens de pression des employés. La question s'est de nouveau posée avec l'adoption d'une politique et la création d'une agence des PPP.

Le discours politique favorable à une gouvernance moins bureaucratique est basé sur la conviction que l'État québécois est devenu trop bureaucratique, trop rigide, trop coûteux et trop dépendant d'une pléthore de valeurs égalitaires et communautaires. Les nouvelles formes d'organisation (déconcentration et partenariats) privilégient d'autres valeurs comme la flexibilité, l'efficacité et l'efficacité.

Toutefois, les idées associées à la notion du service public ont la vie dure. Si le discours prétend affirmer la préséance de l'intérêt public et de l'imputabilité, nous avons vu que cet idéal est plus facile à promettre qu'à honorer. La déconcentration et les partenariats laissent la détermination de certaines dimensions de l'intérêt public aux participants. Il peut en résulter des changements de contenu, des conflits d'intérêts et l'érosion de certaines valeurs comme l'égalité des citoyens devant les services publics. Dans le cas des partenariats, les organismes de contrôle parlementaire (vérificateur, protecteur du citoyen et Commission d'accès à l'information) tendent à être écartés de la surveillance de ces organismes extra étatiques. La gestion axée sur les résultats repousse à l'arrière-plan les autres dimensions de l'intérêt public que sont les garanties procédurales.

Il est normal que, dans l'évolution des affaires publiques, on désire réévaluer plusieurs caractéristiques de l'administration publique afin de les adapter aux nouvelles réalités. C'est ce que les Français appellent

la « mutabilité » comme principe du service public (même s'ils semblent l'avoir oublié depuis quelque temps). Mais cette évolution amène à redessiner la frontière entre l'individuel et le collectif, entre le bien des intéressés et l'intérêt public. Notre propos est que dans l'état actuel des choses, on accorde une primauté à l'efficacité, à l'efficacités et au service au public et, ce faisant, qu'on porte atteinte aux valeurs initiales d'égalité et d'universalité et qu'on relègue au second plan d'autres valeurs devenues classiques du service public, notamment celles de transparence et d'imputabilité.

L'administration publique n'a certes pas le monopole de la perfection en matière d'imputabilité et de transparence. De surcroît, les PPP envisagés jusqu'à présent au Québec concernent uniquement des projets de construction de routes ou de centres hospitaliers ou d'hébergement, ce qui ne dresse pas les mêmes écueils en matière d'intérêt public, de transparence et d'imputabilité que lorsque le partenaire privé gère les activités. Néanmoins, la politique du gouvernement du premier ministre Jean Charest et la création de l'Agence des partenariats public-privé augurent d'intentions de développement dans ce secteur. Avant de poursuivre dans ce sens, il faudra veiller à ce que de tels arrangements puissent respecter les critères du service public.

BIBLIOGRAPHIE

- Aucoin, P. et R. Heintzman (2000). «The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform», dans B. G. Peters et D. Savoie (dir.), *Governance in a Changing Environment*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press et Centre canadien de gestion, p. 244-280.
- Bergner, D. (2005). «The Other Army», *New York Times Magazine*, 14 août, p. 29.
- Borgeat, L. (1996). *La sécurité d'emploi dans le secteur public*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Bright, L. (2005). «Public Employees with High Levels of Public Service Motivation», *Review of Public Personnel Administration*, vol. 25, n° 2, p. 138-154.
- Brûlé, M. et M. Drancourt (2004). *Service public : sortir de l'imposture*, Paris, J-C. Lattès.
- Chevallier, J. (1987). *Le service public*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Que sais-je?
- Chevallier, J. et D. Loschak (1982). «Rationalité juridique et rationalité managériale», *Revue française d'administration publique*, n° 24, p. 679-720.
- Cohen, W. M. et D. Levinthal (1990). «Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation», *Administrative Science Quarterly*, vol. 35, n° 1, p. 128-152.
- Cohn, D. (1999). «Creating Crises and Avoiding Blame: The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and the United States», *Administration and Society*, vol. 29, n° 5, p. 584-616.
- Conseil du Trésor du Canada (2002). *Politique sur les différents modes de prestation de service*, Ottawa, Conseil du Trésor, www.tbs-sct.gc.ca/pub_pol/opepubs/TB_B4/asd-dmps-f.asp
- Côté, É. (2007). «Les propositions des lucides rejetées», *La Presse*, 11 janvier, p. A7.
- Côté, L. (2006). «L'expérience québécoise en matière de réforme administrative : la loi sur l'administration publique», *Administration publique du Canada*, vol. 49, n° 1, p. 1-22.
- Dreyfus, F. (2000). *L'invention de la bureaucratie*, Paris, La Découverte.
- Emery, Y. et D. Giaque (2005). «Emploi dans les secteurs public et privé : vers un processus confus d'hybridation», *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 71, n° 4, p. 681-699.
- Fortier, I. (2007). *Les multiples rôles de l'Ombudsman dans la promotion des valeurs démocratiques : évolution et nouvelles priorités pour le Protecteur du citoyen du Québec*, Montréal, Cahier de recherche de l'École nationale d'administration publique.
- François, J.-J. (2004). *Des services publics performants, c'est possible!*, Paris, First.
- GAO (1995). *Government Contractors, Measuring Costs of Service Contractors Versus Federal Employees*, Washington, United States General Accounting Office.

- Garant, P. (1966). *Essai sur le service public*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Gilmour, R. S. et L. S. Jensen (1998). « Reinventing Government Accountability: Public Functions, Privatization and the Meaning of State Action », *Public Administration Review* vol. 58, n° 3, p. 247-257.
- Gow, J. I. (1993). « Les problématiques changeantes en administration publique (1965-1992) », *Revue québécoise de science politique*, n° 23, p. 59-105.
- Gow, J. I. (1986). *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs (2004). *Rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs*, Ottawa, Agence de la gestion des relations humaines de la fonction publique du Canada.
- Heintzman, R. et B. Marson (2005). « Le personnel, le service et la confiance: existe-t-il une chaîne de valeur de service dans le secteur public? », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 71, n° 4, p. 583-612.
- Henriques, D. B. et A. Lehren (2006). « Religion for Captive Audiences, with Taxpayers Footing the Bill » *New York Times*, 10 décembre.
- Himmelfarb, A. (2004). *Onzième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, Bureau du Conseil privé.
- Institut d'étude économique de Montréal (2003). *Des services publics plus efficaces grâce au partenariat public-privé*, Montréal, IEM.
- Institut des services axés sur les citoyens (2005). *Les citoyens d'abord 4*, Toronto, ISAC et IAPC.
- Issalys, P. et D. Lemieux (1997). *L'action gouvernementale: précis de droit des institutions administratives*, Cowansville, Éd. Yvon Blais.
- Léger Marketing (2005). *Opinion des Québécois à l'égard des services publics et des partenariats public-privé*, www.ipp.org/mai%202005_final.pdf
- Ligue des droits de l'homme (2006). *Prisons privées et service public*, Ligue des droits de l'homme, Paris, www.ldh-france.org/docu_groupes.cfm
- L'Observatoire de l'administration publique (2006). « L'attachement singulier des Québécois aux "services publics" », *Télescope*, numéro hors série « Le Québec dans le monde 2005-2006 », p. 1-3.
- L'Observatoire de l'administration publique (2005). « Les partenariats public-privés », *Télescope*, vol.12, n° 1.
- Maltais, D. (2005). « Inutile de crier au loup! La modernisation de l'État québécois », dans M. Venne et A. Robitaille (dir.), *L'Annuaire du Québec 2006*, Saint-Laurent, Fides, p. 486-493.
- Manning, N. (2001). « The Legacy of the New Public Management in Developing Countries », *International Review of Administrative Science*, vol. 67, n° 2, p. 297-312.
- Mercier, J. et R. Parent (1985). « Conflit entre marché et État dans la société technicienne », *Politique*, n° 8, p. 5-21.
- Mockle, D. (1986). « La réforme du statut juridique de l'administration fédérale: observations critiques sur le blocage actuel », *Administration publique du Canada*, vol. 29, n° 2, p. 282-303.
- Murray, S. (2006). *Value for Money? Cautionary Lessons about P3s from British Columbia*, Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives.
- Nouvelle-Zélande. Controller and Auditor General (2006). *Achieving Public Sector Outcomes with Private Sector Partners*, Wellington, Office of the New Zealand Controller and Auditor General.
- OCDE (2005). *La modernisation du secteur public: la route à suivre*, Paris, OCDE.
- OCDE (2002). *Gérer les conflits d'intérêt dans les services publics*, Paris, OCDE.
- Ouyahia, M. A. (2006). *Public-private Partnerships for Funding Municipal Drinking Water Infrastructure: What are the Challenges?*, Ottawa, Projet de recherche sur les politiques.
- Pelletier, D. et É. Robard (2005). « Les enjeux de la privatisation des établissements de détention », *Administration publique du Canada*, vol. 48, n° 2, p. 185-206.
- Piotrowski, S. J. et D. A. Rosenbloom (2002). « Non Mission-based Values in Results-oriented Management: The Case of Freedom of Information », *Public Administration Review*, vol. 62, n° 6, p. 643-657.

- Pollitt, C. (2000). «How Do we Know How Good Public Services Are?», dans G. B. Peters et D. Savoie (dir.), *Governance in the 21st Century: Revitalizing the Public Service*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 119-152.
- Québec. Gouvernement du Québec (2004). *Briller parmi les meilleurs : politique cadre sur les partenariats public-privé*, Québec, gouvernement du Québec.
- Rasmussen, K. R. (2001). «Performance Management and Networks: the Challenge for Accountability», communication présentée à la réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique, Québec, Université Laval, 27-29 mai.
- Roberts, A. (2000). «Less Government, more Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law», *Public Administration Review*, vol. 60, n° 4, p. 308-320.
- Rouillard, C. (2006). «Les partenariats public-privé et la reconfiguration de l'État québécois: des prétentions d'efficience et la sacralisation des processus redondants», dans F. Pétry, É. Bélanger et L. Imbeau (dir.), *Le Parti Libéral: enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 160-177.
- Rouillard, C. et autres (2004). *La réingénierie de l'État: vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Stewart, J. (1987). «Contracting for Program Evaluation Resources», *Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 2, n° 2, p. 71-79.
- Sullivan, H. (1987). «Privatization of Public Services: A Growing Threat to Constitutional Rights», *Public Administration Review*, vol. 47, n° 6, p. 461-467.
- Thomas, P. (2002). «Parliament and the Public Service», dans C. Dunn (dir.), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Don Mills, Oxford University Press, p. 341-368.
- Vedel, G. et P. Delvolvé (1984). *Droit administratif*, 9^e éd., Paris, Presses de l'Université de France.
- Venne, M. et A. Robitaille (dir.) (2006). *L'Annuaire du Québec 2006*, Saint-Laurent, Fides
- Vérificateur général du Canada (2000). *Rapport annuel 1999*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada.
- Vérificateur général du Québec (2000). *Rapport annuel du Vérificateur général du Québec 1999-2000*, chap. 11, Québec, Vérificateur général du Québec.
- Vérificateur général du Québec (2006). *Rapport annuel du Vérificateur général du Québec 2005-2006*, Québec, Vérificateur général du Québec.
- Weber, M. (1971). *Économie et société*, Paris, Plon.
- Whorley, D. (2001). «The Anderson-Comsoc Affair: Partnership and the Public Interest», *Administration publique du Canada*, vol. 44, n° 3, p. 320.