

# L'évolution du rôle de la haute fonction publique au Québec

Par **Louis Bernard**, ancien Secrétaire général du gouvernement du Québec • louis.bernard@lbcj.qc.ca

La fonction publique québécoise telle que nous la connaissons aujourd'hui est née de la Révolution tranquille des années 1960. Elle a été bâtie en réaction à la situation qui prévalait jusque-là et ses particularités reflètent le désir de changement qui a caractérisé cette époque.

## Le contexte historique

Ce qui a amené l'avènement de la Révolution tranquille, c'est une insatisfaction généralisée relative aux structures politiques et sociales héritées du passé. Ces structures subsistaient encore au Québec, mais elles ne correspondaient plus à l'état réel d'une société québécoise qui avait profondément évolué en adoptant progressivement de nouvelles valeurs, lesquelles marquaient l'état du monde au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Ce désir de changement était manifeste et se traduisait dans le slogan électoral du Parti libéral vainqueur des élections de 1960 : « C'est le temps que ça change! ».

Pour la fonction publique québécoise, le changement passait par l'abandon de l'ancien « système des dépouilles » au profit d'un nouveau « système au mérite ». La plupart des sociétés semblables à celle du Québec avaient d'ailleurs connu cette évolution quelques années auparavant. Il s'agissait donc de rattraper les autres en important au Québec des réformes qui avaient déjà fait leurs preuves ailleurs.

C'est ainsi qu'au cours des années 1960, la fonction publique québécoise est devenue une fonction publique moderne, dite « de carrière », où le recrutement et les promotions se font par concours, dont les membres bénéficient de la sécurité d'emploi, adoptent un comportement neutre et apolitique et dont la loyauté doit être d'abord envers l'État. L'administration

devait observer des règles strictes d'impartialité de façon à éviter tout favoritisme ou conflit d'intérêts, en accord avec un paradigme de gestion axé sur l'observation des normes dans l'achat des biens et la production des services. La rémunération des personnels était fondée sur des échelles préétablies s'appliquant à l'ensemble des fonctionnaires selon leurs fonctions. Par rapport à l'ancien système qui réservait une large place au pouvoir discrétionnaire et à l'arbitraire, le nouveau système se distinguait par la prévalence généralisée de la norme fixe et prédéfinie.

La mise en place de ce nouveau système s'est faite assez facilement. Le modèle choisi était bien connu, abondamment documenté dans la littérature et, surtout, déjà expérimenté dans les pays proches du Québec. Il s'agissait donc, somme toute, de copier et d'importer un « *package off the shelf* », une façon de faire déjà éprouvée et qui constituait une amélioration certaine par rapport à la situation antérieure. De sorte que la nouvelle fonction publique a pu être installée en quelques années seulement, ce qui s'est révélé fort bénéfique pour un Québec qui avait grand besoin d'un tel outil pour être en mesure de procéder à tous les autres changements rendus nécessaires par la Révolution tranquille.

Pendant plusieurs années, ce système a donné d'excellents résultats. Nous en parlerons ci-après. Mais avec le passage du temps et l'apparition de besoins inédits, il a dû s'adapter et se rapprocher des nouvelles formes de gestion qui se propageaient partout dans le monde. Ses limites sont devenues de plus en plus évidentes au fur et à mesure que l'État grossissait et que les problèmes se complexifiaient. Les raisons de cette évolution sont nombreuses et nous essaierons de les expliquer.

Voilà donc succinctement dans quel contexte historique se situe l'évolution du rôle des hauts fonctionnaires au gouvernement du Québec.

### L'apparition des mandarins

Au départ, tout était à construire. Et les ressources humaines étaient rares. Engagé par ses promesses de changement, le gouvernement devait trouver le moyen d'agir vite et efficacement. Il se tourna naturellement vers ceux qui détenaient les connaissances pour l'aider dans cette tâche et les « enrôla » dans la nouvelle fonction publique qu'il s'efforçait de créer. C'est ainsi que les nouvelles recrues devinrent les plus proches conseillers du gouvernement et de ses ministres. Les cabinets ministériels étant alors quasiment inexistant, les contacts entre les ministres et leurs hauts fonctionnaires étaient non seulement fréquents, mais également étroits et directs. Les hauts fonctionnaires y gagnèrent influence et prestige et furent rapidement considérés par la presse et les milieux bien informés comme les nouveaux mandarins.

Ainsi positionnés au milieu de l'arène politique, les hauts fonctionnaires québécois furent la cible d'attaques nominatives, dont celles de l'Union nationale qui formait alors l'opposition officielle. Cette dernière promit même lors de la campagne électorale de 1966 de se débarrasser de certains d'entre eux dès son arrivée au pouvoir. Pour autant – et cela en dit long sur l'importance et le rôle indispensable de cette nouvelle haute fonction publique – une fois élue, l'Union nationale s'empressa d'oublier ses menaces et s'en remit, comme ses prédécesseurs, à l'expertise de ses hauts fonctionnaires.

### ■ UN ÂGE D'OR MYTHIQUE

Cette période faste de gouvernement proactif, avec des administrateurs publics étroitement impliqués non seulement dans la mise en œuvre des nouveaux programmes mais également dans leur conception, est souvent considérée, du moins par les fonctionnaires, comme l'âge d'or de la fonction publique québécoise. Le prestige social des grands commis de l'État était à son zénith et compensait la faiblesse de leur rémunération; l'esprit de corps qui unissait la plupart d'entre eux (qui s'étaient souvent connus à

l'université) était puissant et favorisait une approche interministérielle plutôt que sectorielle. Ayant été choisis par le gouvernement libéral en place, ils jouissaient de sa pleine confiance et partageaient d'emblée ses idées – ce qui ne les empêcha pas, par leurs compétences, de gagner la confiance du gouvernement qui succéda aux libéraux.

Toutefois, il devint rapidement évident que cette période exceptionnelle était, dans le vrai sens du mot, une période d'exception qu'il était illusoire d'espérer voir se prolonger indéfiniment. Après un certain temps, plusieurs facteurs vinrent circonscrire et atténuer un pouvoir administratif qui, jusque-là, avait été prédominant, mais aussi exclusif et sans contrepoids dans la gouverne de l'État. Rappelons quelques-uns de ces facteurs.

### Les cabinets ministériels

Un premier facteur fut le développement des cabinets ministériels. Les ministres québécois ont toujours eu des adjoints personnels. Ils les choisissaient eux-mêmes pour les aider dans leur correspondance, leurs déplacements et leur travail de député dans leur circonscription électorale. Avec les années, le nombre de ces adjoints a augmenté et leurs fonctions sont devenues plus importantes. Cela s'explique surtout par le fait que le ministre avait le loisir de désigner lui-même le personnel de son cabinet, quand il devait composer avec un sous-ministre et une haute fonction publique qui, en vertu du système au mérite, n'étaient pas toujours de son choix. Voulant s'assurer de ne pas être « entre les mains » de la fonction publique, les ministres ont donc souhaité s'entourer de personnes de confiance pouvant contrebalancer l'influence monopolistique des fonctionnaires.

La haute fonction publique n'a pas eu son mot à dire et elle a dû s'accommoder de ce nouvel environnement. Cette « concurrence » n'a modifié ni son rôle de conseil auprès du ministre, ni, bien sûr, sa responsabilité quant à la mise en œuvre des programmes gouvernementaux, mais elle a radicalement affecté la nature de sa relation avec le ministre en convertissant le duo en trio. Dans ce domaine comme dans d'autres, cela représente un changement significatif.

## La montée des partis politiques

La montée en force des partis politiques fut un autre facteur qui allait dans le même sens que le précédent et qui aggrava les conséquences du précédent. Les partis politiques n'ont pas toujours été porteurs de projets politiques : ils n'étaient trop souvent que des machines électorales dont le but était de conquérir le pouvoir et d'en partager les prébendes. Mais en devenant progressivement des partis de masse, avec un financement plus transparent et plus démocratique, leur programme électoral se transforma en engagement auprès de l'électorat et, une fois élus, en programme d'action gouvernemental. Les dirigeants politiques avaient désormais des comptes à rendre aux électeurs tous les quatre ans, de même qu'aux adhérents de leur parti, réunis périodiquement au sein de structures participatives généralement dynamiques.

La fonction publique n'était donc plus la seule instance capable d'arrêter un programme gouvernemental cohérent et de proposer au gouvernement des priorités d'action. La vision administrative n'avait plus le monopole de la définition du bien commun ; il s'y ajoutait un regard purement politique, celui-ci pouvant être porté par les hommes et les femmes politiques, ministres et députés, mais aussi par les membres de leurs cabinets ministériels renforcés. Cela compliquait l'existence du « ménage à trois » et affaiblissait d'autant un pouvoir de conseil dont les fonctionnaires auraient volontiers aspiré à l'exclusivité.

## La croissance rapide de l'État

Un troisième déterminant de l'évolution du rôle de la haute fonction publique québécoise tient à la multiplication des structures et des tâches de l'État québécois. En 1960, le budget du Québec dépassait de peu 598 millions de dollars ; en 2008, il atteignait 64 milliards de dollars. En 1960, la fonction publique employait 29 000 personnes dont 19 000 fonctionnaires ; elle en compte aujourd'hui près de 100 000, dont 60 000 fonctionnaires. N'oublions pas par ailleurs les 440 000 employés du secteur parapublic de la santé et de l'éducation, ainsi que ceux des nombreuses sociétés d'État. Cette croissance exponentielle complique considérablement la gestion de l'État et alourdit le travail de son administration.

Dans un sens, cette complexité rend encore plus indispensable l'expertise de la fonction publique et affermit, par voie de conséquence, le rôle des hauts fonctionnaires. C'est ce qui explique que la haute fonction publique demeure, malgré l'intervention de nouveaux acteurs, une des composantes majeures de la prise de décision gouvernementale. Néanmoins, la tâche est si ardue que les résultats restent souvent bien en deçà des espérances. Les citoyens expriment en effet des attentes de plus en plus élevées et les promesses qui leur sont faites de bonne foi ne sont pas toujours réalistes. Or, quand l'action gouvernementale n'atteint pas les résultats escomptés, la tentation est forte de chercher des boucs émissaires. Dans cette perspective, les hauts fonctionnaires ne sont plus des magiciens capables à la fois de faire des miracles et de faire tourner sans à-coups la machine de l'État. On découvre qu'ils sont faillibles et, le cas échéant, interchangeables avec d'autres qu'on espère plus habiles. Un sous-ministre est assuré de conserver son statut d'administrateur d'État, mais pas forcément de sauvegarder son poste à la tête du ministère qu'il dirige, ni tout autre poste dans un ministère différent. En tant que corps, la haute fonction publique reste incontournable et son rôle est reconnu à sa juste valeur, mais tel n'est pas le cas pour chacun des individus qui la compose.

## Le politique et l'administratif

La relation étroite, presque symbiotique, qui existait au début de la Révolution tranquille entre les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires s'est donc graduellement distendue et une séparation de plus en plus nette s'est fait jour entre les sphères politique et administrative. Le rôle des uns et des autres s'est précisé peu à peu et les relations entre les deux niveaux se sont hiérarchisées. À la classe politique, il revenait de désigner le cap, à la classe administrative de veiller à l'exécution de la manœuvre. Sur ce partage des responsabilités, on a pu évoquer une similitude avec la relation qui existe entre l'architecte et l'ingénieur. Ce n'est certes pas en toutes circonstances une relation aisée, mais c'est une liaison naturelle que la plupart des acteurs réussissent habituellement à emprunter de façon adéquate. S'agissant de l'appareil gouvernemental québécois, cette relation s'est, en général, révélée harmonieuse. Les acteurs ont compris

que la bonne administration exigeait un partenariat efficace entre le ministre, son cabinet et la haute fonction publique de son ministère et ils ont adopté une attitude positive.

Il en est résulté ce qui m'apparaît comme un sain équilibre entre le politique et l'administratif. Ce n'est pas un accomplissement négligeable. Dans toutes les sociétés démocratiques se pose, en effet, la question de savoir « qui dirige vraiment? ». Sont-ce les élus, qui parfois ne font que passer, ou bien les fonctionnaires, permanents le plus souvent d'un gouvernement à l'autre. Au Québec, pourtant, cette question est rarement soulevée, puisque tous acceptent semble-t-il que ce soient les élus qui détiennent le pouvoir. Par contre, cette suprématie n'interdit nullement l'existence d'une fonction publique professionnelle et compétente. Car précisons-le, depuis la Révolution tranquille, les valeurs qui gouvernent la conduite des affaires publiques et qui s'appliquent aussi bien aux élus qu'aux fonctionnaires ont contribué à créer un univers éminemment bureaucratique où le respect de la norme est maître.

### ■ LES EXIGENCES DE LA BONNE GESTION

Si la question de la gouvernance politique de l'administration ne se pose pas, celle de la qualité de sa gestion est devenue, en revanche, un sujet de discussion et de préoccupation. Est-il suffisant en effet d'appliquer avec rigueur la totalité des normes et de veiller à ce que les intrants soient acquis sans favoritisme, sans se préoccuper outre mesure du coût et de la qualité du service fourni?

Jusqu'à tout récemment, le fonctionnement de la fonction publique québécoise était entièrement fondé sur l'observance de la règle. Comme on l'a vu, cette posture trouve sa justification dans la réaction à la situation antérieure caractérisée par l'absence de règles et la prise de décision discrétionnaire. L'accent était donc mis sur la surveillance des intrants. L'imputabilité à l'égard du Parlement ou de l'opinion publique portait essentiellement sur ce seul aspect du service public. On se souciait assez peu des résultats. Dans les années qui ont suivi la Révolution

tranquille, les Québécois étaient tellement satisfaits de se voir offrir comme des droits de nouveaux services publics dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la voirie ou de la sécurité publique, services consentis auparavant à titre de privilèges ou de cadeaux, qu'ils ne songeaient pas à s'interroger sur leur qualité. Sur le plan de l'équité, les pratiques nouvelles étaient sans comparaison avec les précédentes et cela leur suffisait.

Depuis, les attentes des citoyens ont considérablement évolué et leurs critiques se sont multipliées. Au point que la pertinence même du régime de santé et du système d'éducation québécois, l'organisation policière et la sécurité de nos infrastructures routières sont quelquefois remises en cause. La qualité du service public québécois subit dorénavant un examen. Ce n'est assurément pas une singularité québécoise, de nombreux pays de par le monde affrontent cette problématique.

Partout, on évoque la nécessité de réformer ou de réorganiser l'appareil de l'État afin de le rendre plus performant. Le Québec a rejoint ce mouvement. C'est ainsi que le gouvernement québécois a procédé, en 2000, à l'adoption de la nouvelle Loi sur l'administration publique<sup>1</sup> en vue d'assouplir les cadres de gestion, de responsabiliser les gestionnaires et de les rendre plus imputables. Le gouvernement suivant a persisté dans le même sens en lançant, en 2004, une vaste opération de réingénierie de l'administration publique annoncée dans un livre blanc intitulé *Moderniser l'État*<sup>2</sup>.

### La nouvelle Loi sur l'administration publique

La nouvelle Loi sur l'administration publique poursuit deux objectifs principaux : améliorer la qualité du service à la clientèle et mettre en place un cadre de gestion axée sur les résultats. À cet effet, elle oblige les ministères et les organismes (MO) du gouvernement à produire une déclaration de services aux citoyens, un plan stratégique pluriannuel, un plan d'action annuel et une évaluation annuelle des résultats obtenus. Elle tempère les rigidités de la gestion en autorisant une plus grande autonomie des gestionnaires, notamment

<sup>1</sup> L.R.Q., c.a-6.01

<sup>2</sup> Secrétariat du Conseil du trésor (2004). *Moderniser l'État*, Québec, Conseil du trésor.

en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, budgétaires et matérielles. Ces assouplissements réglementaires peuvent faire l'objet d'une convention de performance et d'imputabilité conclue avec le Conseil du trésor, en vertu de laquelle une unité de service peut bénéficier d'un maximum d'autonomie administrative sur le modèle britannique des *executive agencies*. La Loi instaure enfin une imputabilité renforcée des sous-ministres et des dirigeants d'organisme auprès des commissions de l'Assemblée nationale.

Cette nouvelle loi a été progressivement mise en œuvre sous la surveillance du Conseil du trésor. Cinq ans après sa promulgation, elle a fait l'objet d'une évaluation et un rapport a été déposé à l'Assemblée nationale par la ministre responsable de l'administration<sup>3</sup>. Les conclusions du rapport sont les suivantes.

Sur la qualité des services aux citoyens :

- Tous les MO visés par la Loi ont publié des déclarations de services, ce qui les a amenés à mieux connaître leur clientèle, à mieux choisir leurs produits et services et à enraciner au sein de leurs équipes la préoccupation d'offrir des services de qualité ;
- Les MO s'approprient progressivement divers mécanismes de gestion de la qualité, par exemple les sondages, et ils ont mis en place plusieurs projets d'amélioration des services tendant à étayer la culture de service des employés.

Sur le cadre de gestion axée sur les résultats :

- Tous les MO se sont conformés aux exigences de la Loi en ce qui concerne le plan stratégique, le plan d'action annuel et le rapport annuel de gestion ;
- Des ajustements demeurent nécessaires pour lier davantage le plan annuel et le plan stratégique et pour renforcer le contrôle interne des MO par le renforcement de la vérification interne, l'évaluation de programmes et l'utilisation d'indicateurs de performance pertinents ;
- La reddition de comptes auprès de l'Assemblée nationale est déficiente puisqu'au cours des cinq

premières années, quatre sous-ministres et dirigeants d'organisme seulement ont été entendus par la Commission de l'administration publique sur près de quatre-vingts MO dont la reddition de comptes globale aurait dû faire l'objet d'auditions annuelles.

### **Le Plan de modernisation 2004-2007**

Comme nous l'avons dit, la mise en œuvre de la nouvelle Loi sur l'administration publique a été complétée par l'adoption d'une politique de réingénierie de l'État qui s'est traduite dans un plan de modernisation pour les années 2004-2007. Ce plan repose sur la réorganisation de certains services, la création du ministère des Services gouvernementaux, la mise sur pied de Services Québec et du Centre de services partagés du Québec et le développement du gouvernement en ligne. Il prévoit également l'allègement des structures, le regroupement et la simplification des programmes et le recours plus fréquent au secteur privé, notamment par la conclusion de partenariats public-privé. Enfin, il instaure la pratique du « 2 pour 1 » grâce à laquelle on espère ne remplacer que la moitié des employés qui quittent leur fonction, valoriser ceux qui restent en améliorant leur productivité, et, évidemment, diminuer les coûts de fonctionnement.

Ce plan n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation officielle, mais il ne fait aucun doute que, combiné à la mise en place de la nouvelle Loi sur l'administration publique, il a transformé la façon dont l'État s'organise pour fournir des services aux citoyens. Mais a-t-il pour autant modifié le rôle des hauts fonctionnaires dans la gouverne de l'État ?

### **Les artisans de la réforme**

Pour répondre à la précédente question, il est utile de s'interroger sur ceux et celles qui ont été les artisans de cette réforme. S'agit-il d'une réforme imposée aux fonctionnaires par les autorités politiques, ou plutôt d'une réforme de nature administrative inspirée par les gestionnaires eux-mêmes dans le but de réaffirmer leur influence ?

<sup>3</sup> Secrétariat du Conseil du trésor (2005). *Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor.

Je crois que la réforme est le fruit d'un compromis alliant des objectifs politiques et des objectifs administratifs de façon à recevoir l'appui des uns et des autres. L'accent mis sur le service aux citoyens, l'allègement des structures et des programmes et le recours à l'entreprise privée sont clairement des changements prônés par les dirigeants politiques, tandis que la gestion par résultats, l'allègement réglementaire et la décentralisation administrative ont de toute évidence été préconisés par les fonctionnaires eux-mêmes. La fonction publique ne pouvait pas s'opposer à un meilleur service aux citoyens, ni les dirigeants politiques à une gestion plus efficace. Les deux approches étaient parfaitement compatibles et complémentaires et, en conséquence, ont reçu l'aval de tous les intéressés.

On peut dès lors affirmer que les hauts fonctionnaires québécois ont joué un rôle essentiel dans la définition et l'implantation de la réforme administrative qui a été mise en place au Québec au cours de la dernière décennie. En poursuivant, à travers cette réforme, des objectifs chers à la classe politique, ils ont réussi à jeter les bases d'une gestion moderne axée sur l'atteinte de résultats, l'autonomie de la gestion et la responsabilisation des gestionnaires. Légalement, tout est en place pour l'avènement d'un nouveau paradigme de gestion.

### ■ LE NOUVEAU PARADIGME

Dans la gestion axée sur les résultats, l'élément central de la fonction de contrôle est déplacé dans le temps. Au lieu d'être « antérieur » à l'action administrative (contrôle des intrants), il est « postérieur » à l'action administrative (contrôle des extrants). Les règles qui encadrent les intrants comme l'achat des biens ou de services ou encore le recrutement et la gestion du personnel continuent de s'appliquer, mais leur formulation peut être réécrite pour permettre plus de flexibilité et leur exécution laissée davantage à la discrétion des gestionnaires. À l'inverse, de nouvelles règles viennent préciser la définition des objectifs et la mesure de leur atteinte. La responsabilité du fonctionnaire est donc double : l'observance des règles encadrant les intrants et l'atteinte des résultats

escomptés. Idéalement, l'imputabilité principale devrait porter sur l'atteinte des objectifs plus que sur la conformité aux normes.

Dans ce nouveau paradigme, le rôle des hauts fonctionnaires prend plus d'importance que dans l'ancien. Il est plus créatif et plus étendu. Il a trait aussi bien à la définition de l'activité administrative qu'à son exécution proprement dite.

À cet égard, la planification stratégique triennale, soumise en premier à l'examen du ministre et de son cabinet, puis à celui du Secrétariat général du gouvernement et, enfin, déposée à l'Assemblée nationale, permet à la haute fonction publique de s'entendre au préalable avec les dirigeants politiques d'une part sur les priorités à poursuivre et d'autre part sur le rythme d'exécution, les ressources à utiliser et les résultats à atteindre. Cet exercice devient une feuille de route mutuellement agréée tant par le politique que par l'administratif. Si le processus fait ressortir des divergences de points de vue, au moins celles-ci sont-elles identifiées et correctement maîtrisées, sinon aplanies.

Sous la direction du Conseil du trésor qui a suggéré des modèles à suivre, les plans stratégiques des MO sont devenus au fil des années des outils de gestion de plus en plus sophistiqués. On y trouve généralement une définition de la mission du ministère ou de l'organisme, un énoncé de ses principaux objectifs et la description de ses programmes et de ses activités. Ils portent normalement sur trois ans, mais peuvent être mis à jour sur une base annuelle.

Le plan d'action annuel, appelé « plan annuel de gestion des dépenses », a été conçu comme un instrument qui ferait le pont entre les objectifs du plan stratégique et l'allocation des ressources et par ailleurs des actions concrètement envisagées au cours d'un exercice financier donné pour atteindre ces objectifs. Dans la pratique, il s'est avéré malaisé de bien faire ce lien puisque le processus budgétaire traditionnel, ancré dans les différents programmes gouvernementaux, a été conservé et qu'il se prêtait mal à cet exercice. En 2005, on relève cet aveu dans le rapport sur les cinq années de gestion axée sur les résultats<sup>4</sup> :

<sup>4</sup> Secrétariat du Conseil du trésor (2005). *Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, p. 18.

L'expérience démontre qu'il est difficile d'intégrer le plan annuel de gestion des dépenses au processus gouvernemental de gestion de façon à ce qu'il constitue un apport à la planification stratégique et à la reddition de comptes en situant l'allocation des ressources en regard des objectifs stratégiques.

**En pratique, il est difficile de traduire les choix budgétaires, établis par programmes, dans une répartition des ressources présentées en fonction des orientations stratégiques. De plus, les actions envisagées pour atteindre les objectifs fixés dans le plan stratégique sont difficiles à associer à un poste budgétaire particulier et les systèmes de comptabilité disponibles ne peuvent pas toujours soutenir efficacement les besoins d'information.**

Il s'agit là d'une lacune majeure qui, comme nous le verrons ci-après, a comme incidence de compliquer démesurément la mise en place d'un processus efficace d'imputabilité qui est essentiel au bon fonctionnement du nouveau paradigme de gestion. Or, sans contrôle adéquat sur l'atteinte des résultats, l'ensemble du système risque de s'effondrer.

### **Le rapport annuel de gestion**

Le rapport annuel de gestion est un document produit pour chaque année financière par chacun des MO, signé par le sous-ministre ou par le dirigeant d'organisme (et quelquefois par l'ensemble du comité de direction) afin d'en certifier l'exactitude et déposé à l'Assemblée nationale pour examen. Ce rapport a pour objet d'évaluer aussi précisément que possible le degré d'atteinte des objectifs fixés dans le plan stratégique ainsi que la pertinence des instruments de mesure utilisés à cette fin.

Bien qu'il soit toujours possible d'y apporter des améliorations et que la qualité des rapports puisse varier d'un MO à l'autre, on peut dire que ces rapports annuels de gestion répondent adéquatement aux impératifs de la Loi sur l'administration publique. Depuis quelques années, ils sont rédigés selon un format uniformisé proposé dans un guide édité par le Conseil du trésor et on y trouve une grande quantité d'information sur la façon dont l'administration publique québécoise remplit ses fonctions. Ils démontrent sans conteste que les hauts fonctionnaires du Québec ont pris au sérieux la tâche de mesurer l'effet de leur action et d'en rendre compte publiquement.

Toutefois, là où le bât blesse, c'est que les parlementaires, auxquels ces rapports sont destinés, ne prennent presque jamais le temps de les étudier. Dès lors, l'imputabilité est virtuelle ou potentielle, mais elle n'est malheureusement pas réelle. Il s'agit là d'un grave dysfonctionnement du système de gestion axée sur les résultats qui, répétons-le, menace de s'écrouler faute d'une véritable imputabilité.

### **La difficile question de l'imputabilité**

L'imputabilité est la définition moderne de ce que l'on appelait autrefois la fonction de contrôle. Depuis les premiers théoriciens de la science administrative, on sait que le contrôle est une des clefs de la bonne gestion. Il ne saurait y avoir de bonne gestion sans un contrôle approprié; il ne saurait y avoir un régime satisfaisant de gestion axée sur les résultats sans une juste imputabilité des gestionnaires.

Aux fins de cet article, il est utile de distinguer entre l'imputabilité interne et l'imputabilité externe. La première fait référence à l'imputabilité des gestionnaires des MO envers les organismes centraux du gouvernement (Conseil exécutif, Conseil du trésor, ministère des Finances), la deuxième se rapporte à l'imputabilité des gestionnaires envers les membres de l'Assemblée nationale. La première se tient à huis clos, la seconde est publique.

### **Le contrôle interne**

La fonction de contrôle interne ne s'exerce pas de la même manière dans le nouveau paradigme de la gestion par résultats que dans l'ancien paradigme de la gestion normée où le contrôle relevait essentiellement des organes centraux. Au contraire, dans le nouveau système, le contrôle dépend en premier lieu des MO eux-mêmes. Les règles administratives générales laissant plus d'autonomie de gestion à chaque MO, c'est à celui-ci de mettre en place les instruments nécessaires pour maîtriser à la fois l'utilisation des intrants et l'atteinte des objectifs. C'est également à lui qu'il revient de s'assurer de l'efficacité et de l'efficience de ses programmes.

Il faut bien hélas constater que les MO n'ont pas tous réussi à s'organiser pour remplir convenablement cette importante fonction. C'est pourquoi les rédacteurs

du rapport *Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec* recommandent que chaque MO amplifie ses efforts sur le contrôle de la gestion des risques, l'évaluation de programme et le contrôle interne. Pour corriger cette lacune, les auteurs du rapport conseillent de favoriser, dans chaque MO, le déploiement de l'évaluation de programme afin d'implanter une véritable culture d'évaluation continue au sein de l'administration gouvernementale. Ainsi, chaque MO devrait-il préparer son plan d'évaluation de programme et de vérification interne et le soumettre au Conseil du trésor.

Il faut souligner que la mise en place de ces instruments de contrôle vient limiter, dans une certaine mesure, la liberté de gestion des hauts fonctionnaires en les astreignant à respecter des normes d'efficience et d'efficacité. De fait, ils peuvent être conduits à prendre des décisions difficiles pour changer des façons de faire ou même abolir ou modifier substantiellement des programmes qui ont leurs défenseurs. À l'occasion, de telles décisions peuvent nécessiter une approbation ministérielle, voire même gouvernementale. Il n'est pas toujours facile de gérer avec sérénité, notamment quand des analyses sérieuses et bien documentées – qui, en vertu de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels sont aptes à être rendues publiques – proposent des innovations susceptibles d'améliorer la qualité de la gestion ou la bonne utilisation des fonds publics. Il n'est donc pas surprenant que de tels instruments de contrôle interne tardent à se mettre en place. Ils sont néanmoins absolument nécessaires.

### Le contrôle externe

Dans la généralisation du cadre de gestion axée sur les résultats, l'élément qui fait défaut est indiscutablement l'imputabilité externe des gestionnaires auprès de l'Assemblée nationale. C'est pourtant la clef de voute sans laquelle tout le système risque de s'écrouler. Mais c'est aussi le concept qui est le plus laborieux à matérialiser parce qu'il implique une redéfinition du travail parlementaire et peut affecter le partage des rôles entre le politique et l'administratif.

L'article 29 de la Loi sur l'administration publique prévoit que la commission parlementaire compétente

doit entendre au moins une fois par année le ministre et, si celui-ci le juge opportun, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme afin de discuter de leur gestion administrative. À la simple lecture de cet article, on peut déceler les obstacles surgis de l'existence, dans notre système politique, du principe de la responsabilité ministérielle selon lequel chaque ministre est le premier responsable de tout geste administratif posé par un fonctionnaire sous son autorité.

Théoriquement, c'est donc le ministre qui devrait être responsable de la gestion de chaque MO sous sa responsabilité. En pratique, c'est le premier gestionnaire. Mais si la distinction entre le politique et l'administratif, chacun avec sa zone de responsabilité, est acceptée dans la pratique au quotidien, elle n'a pas encore été cautionnée par la théorie politique. Pour des motifs différents selon qu'ils appuient le gouvernement ou sont dans l'opposition, les parlementaires hésitent à renoncer à l'application du principe de la responsabilité ministérielle. Les députés de l'opposition veulent pouvoir s'en servir pour rendre le ministre responsable d'un geste administratif répréhensible accompli par un de ses fonctionnaires; les ministres redoutent que l'autonomie de gestion des fonctionnaires leur accorde trop d'indépendance envers l'autorité politique.

Il n'est pas certain en outre que les députés de l'opposition soient vraiment captivés par l'idée d'examiner les faits et gestes d'un fonctionnaire plutôt que ceux d'un ministre. Quel avantage politique y a-t-il à cette substitution? Le caractère partisan des travaux de l'Assemblée nationale s'accommode mal, en effet, d'un examen objectif de la gestion administrative des MO. Pourquoi perdre son temps avec des questions de «plomberie» qui n'intéressent personne, et surtout pas les journalistes, quand on peut en même temps «faire de la politique» et la une des journaux.

C'est pourquoi cet article de la Loi est resté quasiment lettre morte. Quatre sous-ministres ou dirigeants entendus en cinq ans alors que quatre-vingts auraient dû l'être chaque année: il semble que les parlementaires ont une conception restrictive de leur devoir de surveillance de l'utilisation des fonds publics.

Précisons à la décharge des élus que la mise en place d'une véritable imputabilité des fonctionnaires auprès de l'Assemblée nationale exigerait une réforme

parlementaire d'envergure. Le calendrier parlementaire consacre par exemple un très grand nombre de journées à l'étude des crédits budgétaires des MO : au lieu de porter sur la nomenclature traditionnelle des programmes, il faudrait que cet exercice porte plutôt sur le plan annuel des dépenses et le rapport annuel de gestion des MO. Cette démarche nécessiterait de modifier la façon de préparer les crédits budgétaires et de reformuler des plans annuels des dépenses de chaque MO. Parfaitement réalisable, elle entraînerait une amélioration notable du contrôle de l'Assemblée nationale sur la gestion des fonds publics tout en garantissant le développement de la gestion axée sur les résultats.

Quant aux hauts fonctionnaires eux-mêmes, on peut se demander s'ils ne sont pas quelquefois tentés de trouver la situation actuelle plus confortable qu'une autre dans laquelle ils auraient à rendre compte directement et publiquement de leur gestion. Jusqu'à maintenant, peu d'entre eux ont vécu l'expérience des auditions publiques et plusieurs éprouveraient sans doute une réelle anxiété à s'y soumettre, même si, lors de l'examen annuel des crédits budgétaires de leur MO, la plupart ont eu l'occasion de prendre la parole pour expliquer le fonctionnement d'un programme. Quoi qu'il en soit, on ne peut pas réclamer davantage d'autonomie de gestion sans accepter, en contrepartie, d'avoir à rendre compte de sa gestion. L'un ne va pas sans l'autre.

### **La rémunération**

Avant de terminer cette présentation du rôle de la haute fonction publique dans l'administration québécoise, il me faut aborder la question de la rémunération des hauts fonctionnaires. Sous l'ancien paradigme de la gestion normée, il était normal – et respectueux de l'esprit du système – que les hauts fonctionnaires soient rémunérés en fonction d'échelles fixes dressées avant tout en fonction de l'importance de leurs tâches. Mais en vertu du paradigme de la gestion axée sur les résultats, il serait souhaitable que leur rémunération comporte un élément supplémentaire conséquent lié à l'atteinte ou non des objectifs. La rémunération au mérite serait dans l'esprit du nouveau système.

Il faut également souligner que le niveau actuel des salaires des hauts fonctionnaires québécois n'est

absolument pas concurrentiel avec les pratiques du secteur privé pour des gestionnaires de niveau comparable. Il deviendra ainsi de plus en plus difficile de recruter et, surtout, de maintenir en poste des gestionnaires de qualité capables d'accomplir avec succès les tâches exigeantes qui sont les leurs.

Encore une fois, l'introduction, souhaitable, d'un tel système de rémunération au mérite n'est possible que s'il prend appui sur un processus d'évaluation de la performance détaillé et public. Comme dans tous les systèmes comparables, les objectifs à atteindre doivent être fixés à l'avance et les résultats obtenus mesurés avec impartialité.

### **■ L'ÉTAT DE LA SITUATION**

En conclusion, je résumerai l'état de la situation actuelle quant au rôle de la haute fonction publique québécoise.

Les hauts fonctionnaires québécois ont été parmi les principaux artisans de la Révolution tranquille. Ils ont participé à la mise en place d'une fonction publique de carrière basée sur le mérite et la loyauté envers le gouvernement démocratiquement élu par la population. Leur cadre de gestion dans la production des services publics reposait sur le respect de normes bureaucratiques préétablies. Leur contribution à la chose publique était reconnue et leur relation avec leurs supérieurs politiques était stable, bien définie et non controversée.

Depuis quelques années, les choses ont commencé à changer. La qualité de la gestion, et non sa simple conformité aux normes, est devenue plus importante. D'autres pays avancés ont mis à l'essai des types de gestion basés sur l'évaluation des résultats plutôt que sur la conformité normative. Le Québec est entré dans ce mouvement et s'est doté d'une nouvelle loi sur l'administration publique et d'un programme pluriannuel de modernisation de sa fonction publique. Les hauts fonctionnaires québécois ont été partie prenante de la définition et de la mise en œuvre de cette mutation du paradigme administratif. Ils en ont conçu les principaux instruments : la planification stratégique, le plan d'action annuel et le rapport annuel de gestion. Ils ont arrêté dans le détail les objectifs à poursuivre et élaboré les outils de mesure

pour évaluer précisément leur degré d'atteinte. On peut à propos de cette démarche parler sans être contredit de réussite, bien que la tâche ne fût pas facile et même si des améliorations seront toujours nécessaires.

Ce nouvel édifice reste pour autant incomplet et risque de le demeurer encore longtemps tant qu'on ne réussira pas à activer un système fonctionnel d'imputabilité externe des gestionnaires auprès des membres de l'Assemblée nationale. Cette entreprise

ne dépend pas uniquement des fonctionnaires eux-mêmes, mais requiert le concours de la classe politique en son entier, parlementaires et ministres du gouvernement. Elle commande une redéfinition du principe politique de la responsabilité ministérielle et une réforme du travail parlementaire. Elle réclame des hauts fonctionnaires de relever le défi d'une reddition de comptes publique et, par conséquent, sujette à la critique. Mais en revanche, ils pourront demander d'être rémunérés au mérite, en fonction des résultats de leur gestion.