



Observatoire de
l'administration
publique
ENAP

Télescope, décembre 1996, volume 3, numéro 4

La réforme de l'État: Europe- Amérique (Oregon, Bavière, Québec, Alberta, Languedoc Roussillon) *Christian Dufour*

Synthèse du colloque
organisé par l'Observatoire de l'administration publique-
ENAP
tenu à Québec le 17 octobre 1996

SOMMAIRE DE LA JOURNÉE

L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP tenait le 17 octobre 1996 à Québec son deuxième colloque annuel sur le thème Europe-Amérique : la réforme de l'État. Les quatre conférenciers principaux furent le directeur exécutif de l'Oregon Progress Board, M. Jeffrey Tryens, le secrétaire général de la Chancellerie bavaroise, M. Rudolf Hanisch, le directeur du cabinet du premier ministre albertain, M. Roderick Love, et le directeur général de la région Languedoc Roussillon, M. Éric Bernard. Les conférences furent présentées et commentées par huit intervenants représentant, outre l'ENAP, les universités Laval, de Montréal et de Sherbrooke.

Au déjeuner, le président du Conseil du trésor et ministre délégué à la Fonction publique du Québec, M. Jacques Léonard, prononça une allocution sur la situation de la réforme administrative au Québec. La synthèse des discussions de la journée fut faite par la présidente de l'Institut de recherche en politiques publiques, Mme Monique Jérôme-Forget. Après que le directeur de l'enseignement et de la recherche de l'ENAP, M. Maurice Patry, eût remercié le principal organisateur de la conférence, M. Benoit-Jean Bernard, le directeur de l'Observatoire, M. Louis Borgeat clôtura la journée en donnant rendez-vous aux participants pour le prochain colloque de l'organisme, en 1997.

LE CONTEXTE DU COLLOQUE

En tant que directeur de l'Observatoire, M. Louis Borgeat a tout d'abord situé dans quel esprit se tenait ce colloque, en rappelant quelques-uns des facteurs externes qui génèrent partout dans le monde les grandes remises en question contemporaines du rôle de l'État : innovation technologique, prédominance de l'idéologie libérale, mutation des valeurs

individuelles, compétition entre États quant à la capacité de créer un climat favorable à l'investissement. M. Borgeat a également situé le colloque par rapport à des préoccupations plus immédiates pour le Québec, comme la crise des finances publiques et le Sommet québécois sur l'économie et l'emploi devant se tenir à la fin d'octobre. Enfin, il a rappelé l'intérêt pour le Québec de s'ouvrir sur l'extérieur et de se mesurer à d'autres sociétés comparables sur le plan socio-économique et institutionnel, le mandat de l'Observatoire étant précisément de jouer à cet égard un rôle de vigie en administration publique.

Dans ce contexte, M. Borgeat a attiré l'attention sur le fait que l'on avait retenu pour le colloque quatre États soumis comme le Québec à un processus de continentalisation de l'économie, tout en faisant partie d'ensembles politiques plus grands, la plupart du temps fédéraux. Quant aux conférenciers choisis, ils ont été des acteurs importants de réformes significatives, dont la dynamique était toutefois différente : certaines affectaient le rôle de l'État en tant que tel, c'était le cas en Bavière et en Alberta, alors que d'autres touchaient davantage la réingénierie des processus, comme en Oregon et au Languedoc-Roussillon.

L'OREGON

Le directeur exécutif de l'Oregon Progress Board, M. Jeffrey Tryens, a présenté tout d'abord le travail que cet État américain a effectué en matière de mesures de performance, dans un contexte de planification stratégique. L'Oregon adopte en 1989 un plan s'échelonnant sur vingt ans, Oregon Shines. Au départ, l'opération vise à corriger la stagnation de l'État sur les plans économique et démographique, tout en répondant à la préoccupation de la population pour un développement contrôlé qui tienne compte de la protection de l'environnement. Les trois objectifs visés à long terme sont la diversification d'une économie fermée et trop axée sur les ressources, la création d'emplois rémunérateurs de même que l'amélioration de la qualité de vie des citoyens.

La mise en oeuvre d'Oregon Shines se caractérise par l'utilisation systématique d'indicateurs de performance pour mesurer les résultats de diverses actions gouvernementales, par opposition aux efforts consacrés ou aux sommes dépensées. Par exemple, on mesure les connaissances acquises par les étudiants plutôt que les dépenses scolaires, le niveau de criminalité plutôt que le nombre de places en prison, la qualité de l'air et de l'eau plutôt que la réglementation en ce domaine. On se fixe aussi des objectifs d'amélioration (targets) pour l'avenir. L'utilisation de tels indicateurs face à des problèmes complexes facilite le travail de différents intervenants pour atteindre un objectif commun et renforce la planification à long terme et la reddition de comptes. Pour être utiles, les indicateurs doivent être axés sur des résultats mesurables ; ils doivent être faciles à comprendre et à adapter, de même que comparables avec ceux des autres États.

Depuis 1989, la situation de l'Oregon s'est améliorée à plusieurs égards. L'économie se diversifie et le revenu per capita augmente ; les résultats en ce qui a trait à la qualité de vie des citoyens sont plus mitigés. S'il est difficile de prouver que ces changements sont attribuables à Oregon Shines, le conférencier insiste sur le fait que la planification stratégique est maintenant bien implantée au sein de l'administration de cet État, où elle

est devenue une philosophie d'action. Un groupe de travail a recommandé la mise à jour de la stratégie d'utilisation des indicateurs de performance : en réduire le nombre de 259 à 100, mettre davantage en évidence les liens qui existent entre eux et les incorporer mieux au processus de décision. En Oregon, on juge que la mesure des performances n'est vraiment utile que dans le cadre d'une planification plus large. De façon générale, on veut mettre davantage l'accent dans l'avenir sur le développement global de l'État, par opposition à celui de la seule économie, sur les outcomes par opposition aux outputs.

En commentaires, Gilles Larin, professeur à l'Université de Sherbrooke, fait ressortir le sens plus étroit qui est généralement donné ici à l'expression « indicateur de performance », comme technique de gestion ou étape dans un processus de qualité totale. Prenant son origine dans le secteur privé, le concept consiste à se comparer aux meilleurs pour établir ses propres objectifs. Son adaptation au secteur public peut être difficile, en raison du contexte monopolistique dans lequel ce dernier évolue souvent. Avec ses éléments de planification stratégique, l'opération en cours en Oregon apparaît à M. Larin dépasser cette acception plus étroite, se rapprochant de ce qu'on appelle en anglais le *role setting*.

LA BAVIÈRE

Le secrétaire général de la Chancellerie bavaroise, M. Rudolf Hanisch a rendu compte de la réorientation majeure de l'administration publique vécue dans cet État allemand. Membre de la République fédérale allemande, l'État libre de Bavière est un vieil État qui a déjà été souverain ; fortement attachés à leurs particularités régionales et à leur identité, ses citoyens constituent une société moderne aspirant au progrès dans le respect des traditions. Cet État de 12 millions d'habitants, le deuxième en Allemagne par la population, se situe au dessus de la moyenne nationale pour la plupart des indicateurs économiques.

Le projet de réforme administrative a été mis en place pour répondre aux défis de la réunification allemande et de l'Union européenne, avec une population vieillissante confrontée à l'ère de l'information et à la mondialisation. L'administration bavaroise est jugée trop réglementée, trop compliquée et trop coûteuse pour continuer à remplir le rôle central qui doit être le sien. À compter de 1993, la Bavière met donc en branle une réforme à la fois de l'État et de l'Administration, via un groupe interministériel présidé par le ministre de la Chancellerie d'État. L'objectif est de façonner un État plus svelte en laissant davantage d'espace aux différents agents économiques. On veut aussi rendre l'administration publique plus efficace et plus orientée vers le service aux citoyens, en misant sur ce qu'on appelle des fonctionnaires-collaborateurs, moins nombreux mais motivés, créateurs et responsables.

La réforme bavaroise a réduit la taille de l'État par la suppression d'activités comme la délivrance de permis, par la privatisation de participations publiques dans les domaines de l'énergie, de l'aéronautique et de l'assurance, de même que par le transfert au secteur privé de certains travaux de consultation et d'analyse. Une somme de 5,4 milliards de marks provenant des privatisations est affectée simultanément à un plan de développement appelé Offensive Avenir Bavière. Ce plan prévoit le financement

d'importants projets en matière de recherche et d'innovation, de culture, d'éducation et d'environnement social. Un autre aspect important de la réforme est le recours à la déréglementation par l'adoption de mesures comme la révision permanente - avant la mise en oeuvre et tous les quatre ans par la suite - de même que par des clauses de terminaison automatique (sunset clauses).

Le dernier volet majeur de la réforme a trait à la fonction publique bavaroise, qui est dotée d'une forte tradition professionnelle. La Bavière entend la conserver avec ses caractéristiques propres (sécurité d'emploi, exclusivité de service, pension d'État et interdiction de grève) ; celles-ci lui semblent bien adaptées aux fonctions de nature publique, le tout à un coût moindre que dans le secteur privé. On entend cependant moderniser cette fonction publique et la rendre plus flexible, en encourageant les bonnes performances professionnelles par la modulation des rémunérations, en facilitant les mutations et en limitant la durée des fonctions d'encadrement. On veut aussi augmenter la motivation des fonctionnaires-collaborateurs en encourageant le sentiment d'appartenance au service public, le perfectionnement et l'innovation en général.

En commentaires, Denis Bédard, ancien délégué général du Québec en Allemagne, professeur associé à l'ENAP et membre de l'Observatoire, souligne que la Bavière lui paraît être dans une situation enviable, parce qu'elle est en mesure à la fois de procéder à des réformes profondes de son administration dans le respect de ses traditions et de consacrer des sommes importantes à des activités de développement. Notant que cet État allemand se compare favorablement au Québec en ce qui a trait à la plupart des indicateurs budgétaires et économiques, le commentateur rappelle son environnement économique et social très particulier, dont la cogestion et la recherche de consensus sur les politiques budgétaires et économiques. M. Bédard souligne que le domaine de la santé n'est pas directement inclus dans le budget de l'État, puisqu'il est financé par des caisses d'assurance : cela permet de séparer la réforme administrative des investissements en santé qui vont aller en augmentant. L'État bavarois doit par contre assumer le fardeau de plus en plus lourd du coût des régimes de pension des fonctionnaires qui n'ont pas été capitalisés.

LE QUÉBEC

Le président du Conseil du trésor et ministre délégué à la Fonction publique du Québec, Jacques Léonard, a prononcé une allocution sur la situation de la réforme administrative au Québec. Il a tracé tout d'abord un historique du développement de l'État québécois, en rappelant que ce dernier constitue depuis le début des années 60 un instrument d'émancipation et de modernité privilégié de la seule société francophone en Amérique du Nord, à la fois ouverte sur le monde et exceptionnellement apte à se concerter.

Soulignant que la réforme de l'État au Québec ne fait que commencer, le ministre explique qu'elle répond principalement à la crise des finances publiques et à la mondialisation de l'économie et des marchés. Plus une économie est ouverte, comme c'est le cas au Québec, plus le coût des services publics devient un facteur déterminant de la croissance économique. Alors que la dette québécoise totale atteint maintenant 44 %

du PIB comparativement à 11 % au début des années 1970, l'assainissement des finances publiques représente pour le gouvernement actuel une priorité incontournable. D'ici l'an 2000, il faudra diminuer les dépenses de programmes de 20 %, ce qui oblige à repenser l'État en profondeur.

M. Léonard rappelle les quatre grands axes de la réforme québécoise : un cadre budgétaire rigoureux, une nouvelle approche de la gestion gouvernementale basée sur les résultats, le réexamen des modes d'intervention de l'État, entre autres en matière de santé, d'éducation et de sécurité du revenu, de même qu'une stratégie d'action misant sur la concertation. Les trois objectifs visés sont de réduire les dépenses, de créer des conditions favorables à la création d'emplois et de restructurer les services publics sans briser le consensus social. Le ministre conclut son allocution en insistant sur le fait que l'État québécois ne peut plus être celui des années 1960 et 1970 : l'État-providence doit maintenant faire place à l'État-catalyseur et à l'État-facilitateur.

L'ALBERTA

Le directeur du cabinet du premier ministre albertain, Roderick Love, a attiré l'attention sur les aspects politiques et stratégiques d'une réforme visant à changer les mentalités en ce qui a trait au rôle de l'État. Le conférencier rappelle qu'à son arrivée à la tête du gouvernement conservateur à la fin de 1992, le premier ministre Ralph Klein donne le coup d'envoi à une réforme radicale de l'État et de l'administration publique dans sa province, bientôt connue sous l'appellation de Révolution Klein. Sans hausser les taxes et en réduisant l'ensemble des dépenses gouvernementales de 20 %, on s'oblige à réduire à zéro en quatre ans le déficit annuel albertain qui, à 3,4 \$ milliards en 1992, était le plus élevé per capita au pays.

Initiative éminemment populaire, on commence par abolir le régime de pension des députés albertains. Le gouvernement réduit ensuite de 5 % le salaire des fonctionnaires, privatise la Société provinciale des alcools et les services d'enregistrement. Tous les secteurs sont touchés par une vaste opération qui voit le nombre des commissions scolaires passer de 181 à 57 et les responsabilités exercées par 200 conseils d'administration d'hôpitaux transférées à 17 régies régionales de la santé, pendant que plus de 40 000 bénéficiaires d'aide sociale voient leurs prestations disparaître. Au-delà des coupures, la Révolution Klein se caractérise par une nette volonté de changer la façon dont le gouvernement fonctionne, en réduisant sa taille et en le rendant plus efficace par l'introduction de mesures inspirées du secteur privé, comme les mesures de performance et les « Plans d'affaires ».

En Alberta, l'État doit laisser le maximum de place à l'entreprise privée et à la compétition, en revenant aux valeurs fondamentales d'une société traditionnellement attachée à l'autonomie et à la responsabilité individuelles. Inspirée par l'expérience néo-zélandaise et lancée par un premier ministre charismatique, la stratégie politique pour mettre en oeuvre la réforme albertaine s'avère cruciale. M. Love la résume en quelques courtes maximes : procéder rapidement; toucher l'ensemble des secteurs; être franc, cohérent et simple; donner toute l'information pertinente.

Rappelons que c'est en partie à la suite d'une conjoncture économique exceptionnellement favorable que le gouvernement albertain réussit plus rapidement que prévu à atteindre son objectif de déficit zéro, octroyant ainsi à la province l'Alberta Advantage promis par Ralph Klein. Par ailleurs, si le niveau du déficit était exceptionnellement élevé en 1992, la dette accumulée était moins importante qu'au Québec, les problèmes budgétaires albertains remontant à une dizaine d'années seulement. Soulignons enfin que la réforme s'est heurtée à des problèmes imprévus dans le domaine de la santé, qui menèrent à son ralentissement à compter de la fin de 1995.

En commentaires, Rodrigue Tremblay, professeur d'économie à l'Université de Montréal, pose ainsi la question fondamentale que lui suggère l'expérience albertaine. Jusqu'à quel point les gouvernements peuvent-ils maintenir des monopoles dans la production de services publics tout en diminuant leur offre, dans un contexte où la demande reste importante, sans provoquer la stagnation de l'économie et le malthusianisme économique ? Selon M. Tremblay, si la crise des finances publiques est réelle et les coupures de dépenses indispensables, ces dernières ne suffisent pas. Il faut restructurer l'État pour le rendre plus efficace dans ce qu'il fait de bien, soit la redistribution des revenus, et introduire des éléments de concurrence dans la production de biens et de services, y compris dans le domaine de la santé. De façon générale, il faut tirer les leçons de l'éclatement de l'État, en renforçant la capacité de l'économie à s'adapter à des besoins qui changent.

LE LANGUEDOC ROUSSILLON

Le directeur général de la région Languedoc Roussillon, Éric Bernard, a entretenu l'auditoire de l'évolution et des perspectives de la décentralisation en France, à travers l'expérience de l'Europe des régions. Dans sa présentation, il attire tout d'abord l'attention sur le fait que ce concept d'Europe des régions n'a pas encore en France la force qu'on lui attribue parfois ailleurs. On y est réticent à parler de l'Europe des régions comme d'une réalité politique supra nationale ou extra nationale ; on discute plutôt d'une politique régionale communautaire. Dans le contexte d'une nation française dont les origines remontent à mille ans, le concept de région est très jeune. Créée en 1972, la région a dû attendre deux ans pour se dégager de la tutelle de l'État et ce n'est que depuis 1986 que ses dirigeants sont élus au suffrage universel. Actuellement, elle est avant tout un relais de l'État, une collectivité-partenaire soutenant et complétant l'action des autres collectivités. La décentralisation pourrait s'approfondir en sa faveur par la reconnaissance de nouvelles compétences parfois exclusives, de même que par la modification du mode de scrutin.

Sur un plan plus large, l'Union européenne a besoin des régions pour intégrer ses politiques au plan local, leur donner le supplément d'âme qui leur fait défaut et compenser le déficit démocratique dénoncé lors du référendum de Maastricht en 1992. L'articulation régionale et territoriale des politiques communautaires constitue un élément dynamique, comme on l'a vu en 1985 au Languedoc Roussillon avec la mise en place du plan d'action communautaire pour la Lozère, qui fut le précurseur des autres programmes européens de développement intégré. L'échelle européenne valorise les

réalités transfrontalières et les nouvelles entités géographiques comme l'Arc méditerranéen, l'Arc atlantique et le Grand Sud. M. Bernard conclut sa présentation en insistant sur le réajustement des rapports entre les États et les régions qui résulte du processus d'Union européenne, en grande partie à partir du principe de subsidiarité.

Sur ce thème de la régionalisation, M. Jean-Claude Rondeau, professeur invité à l'ENAP, membre de l'Observatoire et président de séance, rappelle que les réformes des administrations ne se limitent pas toujours au seul palier national. Dans plusieurs cas comme en France, elles portent sur la régionalisation du fonctionnement de l'État, accompagnée d'une décentralisation du pouvoir et des ressources ou d'une délégation de l'exercice des responsabilités. Déjà parties intégrantes d'un ensemble national, les régions participent à la structuration d'un nouvel ensemble extra national ; elles tempèrent ainsi l'effet réducteur de la mondialisation par une prise en compte historico culturelle des populations. On ne peut prédire, selon M. Rondeau, qui l'emportera dans l'avenir, de la tendance à la mondialisation ou de la volonté des populations de maintenir et de développer leur richesse régionale.

En commentaires, Vincent Lemieux, professeur de science politique à l'Université Laval et professeur associé à l'ENAP, fait ressortir le caractère encore flou du concept de région au Québec. Pour donner vie au concept de décentralisation, on oscille entre les « grandes régions » (16 régions administratives) et les « petites régions » (96 municipalités régionales de comté -MRC). Au début des années 90, la réforme du ministre Picotte met l'accent sur les premières, alors que l'administration québécoise actuelle favorise plutôt les petites régions. En ce domaine, les questions apparaissent plus nombreuses que les réponses. Faut-il réduire le nombre des régions, décentraliser en faveur des MRC ou des villes moyennes, faut-il élire les responsables régionaux ? Doit-on enfin attendre un changement dans le statut du Québec pour procéder à une véritable décentralisation des pouvoirs ?

SYNTHÈSE ET CONCLUSION

En fin de journée, la présidente de l'Institut de recherche en politiques publiques, Monique Jérôme-Forget souligne le caractère inédit et rafraîchissant de ces discussions sur la réforme d'administrations publiques décentralisées, par comparaison aux États centraux dont on parle habituellement. Elle note les différentes méthodes d'approche pour en arriver à des buts pour l'essentiel similaires : partout, le caractère incontournable de la crise des finances publiques et les défis de la mondialisation obligent à agir, pour en arriver à des résultats sur lesquels on insiste beaucoup.

Les différentes présentations manifestent une grande diversité d'approche : stratégie de consensus respectueuse des traditions de la fonction publique en Bavière ; action rapide et radicale en faveur de la concurrence et de l'entreprise privée en Alberta ; grand respect des structures étatiques françaises dans le processus de régionalisation au Languedoc Roussillon; instruments sophistiqués de mesure de performance dans un processus de planification stratégique en Oregon.

Madame Jérôme-Forget note que ces différentes approches sur le plan du contenu et de la stratégie sont parfois en concurrence au sein des mêmes États, ce qui ne manque pas de créer des tensions. On pense à celle qui existe entre les États-centraux et les dynamiques de nature plus régionale ou à l'opposition entre les stratégies de consensus et l'action gouvernementale unilatérale. On pense aussi à la différence de nature entre les réformes visant la réduction de la taille de l'État et celles qui sont davantage orientées vers sa modernisation. Au surplus, rappelle la présidente de l'IRPP, il faut tenir compte du fait que les différents États eux-mêmes sont en compétition les uns avec les autres dans le contexte de la mondialisation.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Outre le fait qu'elles ont pris place dans des milieux économiquement privilégiés, soulignons un élément commun aux quatre réformes analysées : le contexte des sociétés où la réforme prend place constitue toujours un élément structurant majeur de celle-ci. Même l'expérience de l'Alberta, à première vue la plus radicale, constitue plus un retour à un individualisme enraciné dans le passé de cette province qu'une rupture avec un présent plus récent. Ces aspects identitaires apparaissent particulièrement présents dans les États décentralisés.

Par ailleurs, d'autres éléments des réformes apparaissent intéressants :

- **En Oregon**, on est frappé par l'application d'une technique en principe limitée, les instruments de mesure de performance, à une perspective très large de planification stratégique bien adaptée à une société capable de vision et d'action collectives ;
- **En Bavière**, on assiste à une substantielle réforme de la fonction publique dans la continuité de ses grandes traditions et dans le respect d'une approche consacrée de concertation où l'on octroie une place plus grande au secteur privé sans pour autant renoncer au rôle central de l'État ;
- **En Alberta**, on note une stratégie politiquement efficace de concentrer les éléments les plus controversés d'une réforme sur une courte période de temps en fournissant le maximum d'information à l'ensemble de la population ;
- **En Languedoc Roussillon**, on observe que l'adaptation d'une société aux exigences politiques et économiques de la mondialisation tient compte de facteurs identitaires exprimés à la fois par le phénomène de régionalisation et par les États-nations de type plus traditionnel.