

c o l l e c t i o n

L'ESPACE PUBLIC

Christian Rouillard Isabelle Fortier Éric Montpetit Alain-G. Gagnon

De la
réingénierie
à la
modernisation
de l'État québécois



pul

« L'ESPACE PUBLIC »

Collection dirigée par Yves Laberge

La collection « L'espace public » se veut un lieu privilégié de réflexion sur des phénomènes que l'on voit apparaître sommairement dans l'actualité. Les livres de la collection « L'espace public » prétendent montrer les limites ou parfois le manque de portée de certains débats actuels, tels que ceux-ci nous sont le plus souvent exposés, en raison de leur présentation réductrice ou trop univoque.

Les ouvrages de cette collection toucheront surtout l'analyse des politiques, des discours, de leurs perceptions et de leurs représentations dans les médias. La collection « L'espace public » veut ainsi rappeler que les faits de société sont produits, construits, interprétés, médiatisés avant d'être débattus.

De la réingénierie à la modernisation
de l'État québécois

De la réingénierie à la modernisation de l'État québécois

Christian Rouillard

Isabelle Fortier

Éric Montpetit

Alain-G. Gagnon

Les Presses de l'Université Laval

2008

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année du Conseil des Arts du Canada et de la Société d'aide au développement des entreprises culturelles du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication.

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise de son Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

Mise en pages : Capture communication
Maquette de couverture : Capture communication

© Les Presses de l'Université Laval 2008
Tous droits réservés. Imprimé au Canada
Dépôt légal 4^e trimestre 2008
ISBN 978-2-7637-8762-6

De la réingénierie à la modernisation de l'État québécois sous la direction de Christian Rouillard, Éric Montpetit, Isabelle Fortier et Alain-G. Gagnon

© Les Presses de l'Université Laval est mis à disposition selon les termes de la [licence](#) Creative Commons Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Pas de modification 4.0 International.



Les Presses de l'Université Laval
Pavillon Pollack, bureau 3103
2305, rue de l'Université
Université Laval, Québec
Canada, G1V 0A6

www.pulaval.com

Table des matières

Remerciements	XI
----------------------------	----

Introduction générale

La modernisation de la gestion publique en tant qu'exercice de reconfiguration de la gouvernance québécoise	1
--	---

Chapitre 1

Sur la dimension historique de la gouvernance québécoise: une construction lente et fragile héritée des quarante dernières années	11
Introduction	11
La construction de la gouvernance québécoise et la primauté de l'État comme instrument de développement collectif (1960-1976)	13
Évolution de l'effectif public au Québec entre 1981 et 2005	17
La valse-hésitation et l'essoufflement de la gouvernance: les premiers balbutiements d'un repositionnement de l'État québécois (1976-1998)	21
Vers une redéfinition de la gouvernance québécoise à travers la managérialisation de l'État: l'intensification de la rupture historique (1998 à nos jours)	33
Conclusion: vers un rejet de l'Étatisme et du néocorporatisme?	38

Chapitre 2

Le managérialisme et l'administration publique québécoise	41
Introduction	41
La réforme de l'État dans son contexte idéologique: le mouvement du managérialisme	42
La réingénierie des processus administratifs: un discours managériel archaïque et problématique	48
La démarche québécoise: à la croisée de l'autoritarisme et de l'obscurantisme	57
Un mimétisme des expériences fédérales canadienne et américaine: <i>Examen des programmes</i> et <i>National Performance Review</i>	62

<i>L'Examen des programmes</i> et l'administration publique fédérale canadienne	62
Le <i>National Performance Review</i> et l'administration publique fédérale américaine	65
La pensée managérielle et la prestation des services publics: l'impossible réconciliation du client au citoyen	67
Conclusion: par-delà l'inféodation de l'administration publique à la firme privée	71

Chapitre 3

Les documents-phares de la modernisation:

le Plan de modernisation 2004-2007 et le Plan de gestion des ressources humaines 2004-2007.	73
Introduction	73
Le <i>Plan de modernisation 2004-2007</i> : synthèse des principaux éléments constitutifs	74
Regard d'ensemble sur une architecture empruntée: modernisation ou régression?	79
Un complément symptomatique: le <i>Plan de gestion des ressources humaines 2004-2007</i>	82
Conclusion: l'abandon du service public à la chimère du marché concurrentiel?	87

Chapitre 4

Les principaux instruments de la modernisation:

les agences et les partenariats public-privé (PPP)	91
Introduction	91
La création des agences ou l'instrument privilégié de l'innovation structurelle	92
L'Agence des partenariats public-privé (APPP): une solution en quête d'applications	97
Sur l'imputabilité: de la transparence au pouvoir des citoyens de porter plainte	107
Sur le partage du risque: un discours illusoire et insidieux	108
Sur l'évaluation des trois E: le biais systématique des conventions comptables	110
Premier PPP en infrastructure routière au Québec: le parachèvement de l'autoroute 25	115

Processus de formation du partenariat	116
Rémunération du partenaire à l'intérieur du PPP	117
Un projet compromettant toutes les étapes du processus.	120
Consultations publiques bafouées et dynamique des acteurs ignorée: la marque que laissera le PPP de l'autoroute 25	121
Conclusion: l'APPP et le projet de l'autoroute 25 comme lieu de synthèse de la démarche actuelle de modernisation de l'État.	123
Chapitre 5	
La légitimité démocratique de la modernisation de l'État	125
Introduction	125
Quatre conceptions de la légitimité démocratique	126
Promettre et tenir promesse: la concordance entre le programme politique et les décisions gouvernementales	129
Les valeurs du parti: l'insurmontable défi des interprétations multiples	138
La délibération: une occasion manquée de réduire le déficit démocratique	143
Conclusion: une démarche problématique	149
Conclusion générale	
La difficile adéquation de la modernisation de l'État à la gouvernance québécoise	151
Par-delà le réductionnisme de la modernisation.	152
Sur le renouvellement de la pensée et des pratiques managérielles	155
Le premier partenariat public-privé de la modernisation de l'État: que reste-t-il de la société civile et de ses citoyens?	158
Bibliographie	163
Notes sur les auteurs	177

Remerciements

Cet essai est une version revue, corrigée et mise à jour de *La réingénierie de l'État : vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, publié aux Presses de l'Université Laval, dans la collection l'Espace public en 2004. Pour les activités de recherche sur lesquelles s'appuie la première version, nous avons bénéficié du soutien financier du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC), pour la période 2003-2006. Nous remercions sincèrement celui-ci pour son appui financier triennal à ce programme de recherche. Nous remercions également le programme des Chaires de recherche du Canada pour son important soutien financier aux programmes de recherche de deux des quatre auteurs de cet essai. Nous voulons également exprimer toute notre gratitude aux Presses de l'Université Laval, plus particulièrement à Léo Jacques, directeur du développement, pour la grande complicité et l'enthousiasme constant qu'il a démontrés tout au long de ce projet, tant pour cette nouvelle version que pour la précédente.

Il faut également souligner la contribution significative de plusieurs auxiliaires de recherche à ce projet, nommément Olivier de Champlain, Jean-François Sonier et Mélanie Bourque. Nous les remercions tous pour avoir accompli différentes tâches parfois ingrates, mais essentielles au processus de recherche. Jacques Hérivault, coordonnateur de la Chaire de recherche du Canada en Études québécoises et canadiennes (CREQC) d'Alain-G. Gagnon à l'UQAM, se mérite aussi notre reconnaissance pour sa grande disponibilité et sa contribution multiforme à nos activités de recherche.

De même, il faut aussi remercier les nombreux collègues universitaires, étudiants des études supérieures, gestionnaires publics, fonctionnaires et dirigeants syndicaux qui nous ont fait bénéficier de leurs commentaires, suggestions et critiques lors de conférences, colloques et séminaires où nous avons présenté certaines des idées et réflexions qui composent cet essai.

Enfin, un merci particulier est adressé aux collègues, aux journalistes et autres intellectuels qui ont pris le temps de faire la recension ou d'écrire un commentaire sur la version précédente de cet essai. Ces recensions et commentaires nous ont permis de réfléchir à certaines idées, points de vue et formulations qui, nous en sommes convaincus, ont gagné à être retravaillés pour cette seconde version. À cet égard, nous remercions tout particulièrement notre collègue et ami, Steve Jacob de l'Université Laval, pour la recension critique publiée dans les pages de la revue de la Société québécoise de science politique, à savoir *Politique et sociétés*¹. Avec rigueur et sans complaisance, mais aussi avec honnêteté et ouverture d'esprit, il a certes donné l'exemple d'une discussion, voire d'un débat, constructif, respectueux et enrichissant pour tous.

1. Steve Jacob, Recension de « Christian Rouillard, Éric Montpetit, Isabelle Fortier et Alain-G. Gagnon, La réingénierie de l'État : vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise », *Politique et sociétés*, vol. 25, n° 1, 2006, p. 152-156.

La modernisation de la gestion publique en tant qu'exercice de reconfiguration de la gouvernance québécoise

« La construction de l'État québécois a été le point central de la Révolution tranquille. [...] Cet État est au cœur de notre façon de voir la vie en société, des priorités que nous retenons et des méthodes que nous privilégions pour assurer collectivement notre développement et notre avenir. »

Plan de modernisation 2004-2007¹

Depuis déjà plusieurs années, on trouve un nombre croissant de discours politiques et académiques qui remettent en question la gouvernance québécoise et l'héritage politico-administratif de la Révolution tranquille. Essentiellement réduit à la construction de l'État providence et à la dynamique bureaucratique qui s'y conjugue, cet héritage est victime de nombreuses critiques dont le principal dénominateur commun tient à l'accent sur la lourdeur administrative de l'État québécois, au caractère dirigiste de son rapport à la société civile, ainsi qu'à son incapacité à actualiser ses modes de fonctionnement². L'État québécois contemporain, victime de blocages institutionnels et de rigidités organisationnelles, serait en quelque sorte frappé du sceau de l'anachronisme et sa modernisation passerait, d'un côté, par la substitution de la logique managérielle à la logique bureaucratique et, de l'autre côté, par la substitution du modèle des partenariats

-
1. Gouvernement du Québec, *Moderniser l'État – Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, 2004, p. 1.
 2. Éric Montpetit et Christian Rouillard, « La Révolution tranquille et le réformisme institutionnel: pour un dépassement des discours réactionnaires sur l'étatisme québécois », *Globe: Revue internationale d'études québécoises*, vol. 4, n° 1, 2001, p. 107-124.

public-privé (PPP) au modèle d'un État providence proche de ses partenaires sociaux. Parmi tous ces discours, se trouve celui du gouvernement libéral qui, à la suite de son élection en 2003, propose rien de moins qu'une seconde Révolution tranquille avec son projet de réingénierie (rebaptisé modernisation) qui doit, nous dit-il, permettre de réinventer l'État québécois et d'assurer sa pérennité dans un contexte socioéconomique complexe et changeant.

Caractérisé par l'intensification du processus de mondialisation, la précarité des finances publiques, la montée de l'individualisme et du volontarisme, le développement exponentiel des technologies de l'information et des communications (TIC), ainsi qu'un cynisme croissant des citoyens envers les institutions politiques et administratives, ce contexte sociopolitique rendrait inéluctable la modernisation de l'État québécois, au sens où l'entend le gouvernement libéral. Dans cet essai, nous démontrerons que c'est la gouvernance québécoise elle-même qui est remise en cause par cette volonté du gouvernement libéral de « réinventer l'État » québécois. C'est donc non seulement la dimension interne de la gouvernance, soit l'administration publique, qui est interpellée par le gouvernement québécois, mais aussi sa dimension externe, c'est-à-dire l'ensemble des rapports que la société civile établit avec l'État et qui confèrent ou non de la légitimité à ce dernier.

La dimension interne de la gouvernance, sur laquelle repose en partie la démarche de modernisation de l'État québécois, s'inscrit dans la mouvance du managérialisme qui, réduisant l'État à un prestataire de services, met l'accent sur l'efficacité, l'efficience et l'économie, communément appelés les trois E, et cherche à rapprocher la gestion publique de sa contrepartie privée. Depuis son émergence vers le début des années 1980, le mouvement du managérialisme prétend être porteur d'une modernisation de la gestion publique, essentiellement par le biais de pratiques empruntées aux firmes privées, comme les énoncés de vision, les déclarations de mission, les plans stratégiques, les rapports annuels de gestion, la mesure et la gestion de la performance, la gestion par résultats (GPR), etc. Malgré son mimétisme des pratiques dites gagnantes des grandes firmes privées, le managérialisme domine encore et toujours le paysage politique: il influence d'une manière sensible et soutenue les grands textes managériaux de construction identitaire et d'orientation symbolique³ desquels découlent les changements planifiés de modernisation de l'administration

3. La construction identitaire et l'orientation symbolique des grands textes managériaux visent à répondre aux deux questions: Qui sommes-nous? Où allons-nous? Ces textes incluent notamment les documents de travail, les énoncés de politique, les cadres de gestion, les lois structurantes et les guides de mise en œuvre.

publique. Comme nous le verrons, la démarche du gouvernement libéral s'inscrit sans réserve ni hésitation au sein de ce mouvement politique et administratif.

D'un autre côté, il faut rappeler que la réingénierie-modernisation n'est pas la première manifestation de la montée du managérialisme au sein de l'État québécois. Depuis le début des années 1980, les critiques répétées sur la bureaucratisation excessive de l'administration publique se sont traduites par des lois structurantes comme, entre autres, la Loi sur la fonction publique en 1983, la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics en 1994 et, au début de ce troisième millénaire, la Loi sur l'administration publique, promulguée sous le dernier gouvernement péquiste de Lucien Bouchard. Soucieux de mettre l'accent sur la qualité de la prestation des services publics, ce nouveau cadre de gestion insiste sur ce que « la principale mission de l'État est de s'assurer que les citoyens reçoivent des services publics de la plus haute qualité, au meilleur coût. La réforme doit donc conduire à un appareil administratif plus moderne, capable de s'adapter aux défis de court et long termes, bien centré sur les attentes et les besoins des diverses composantes de la société⁴. »

S'appuyant sur des contextes macroéconomiques qui renvoient à l'accroissement des échanges commerciaux internationaux, à l'assainissement des finances publiques, de même qu'aux opportunités créées par les développements récents des TIC, la Loi sur l'administration publique privilégie une gestion par résultats qui s'articule à travers la trilogie suivante : un allègement du contexte normatif et réglementaire dans lequel et à travers lequel se meut la fonction publique québécoise ; une diffusion soutenue de contrats de performance et d'imputabilité propres à chaque unité organisationnelle ; et, enfin, le renforcement concomitant de la reddition de comptes afin de donner un sens aux prétentions d'imputabilité précédentes⁵. C'est donc sur ce mouvement déjà amorcé par un gouvernement péquiste que se déploie la réforme toujours en cours du gouvernement libéral.

Toutefois, bien que la Loi sur l'administration publique soit elle-même porteuse de contradictions et d'effets pervers significatifs⁶, sa mise

4. Gouvernement du Québec, *Pour de meilleurs services aux citoyens : un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique : Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 1999, p. iii.

5. Gouvernement du Québec, *Loi sur l'administration publique (Projet de loi 82)*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2000 ; Gouvernement du Québec, *Pour de meilleurs services aux citoyens : un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique : Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 1999.

6. Christian Rouillard, « L'innovation managérielle et les organismes centraux au Québec », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, 2003, p. 209-226.

en œuvre ne reposait pas sur une répudiation des principaux éléments de la gouvernance québécoise construite depuis la Révolution tranquille. Par exemple, la transformation organisationnelle des unités de service en agence, quoique encouragée, était néanmoins laissée à l'initiative des acteurs concernés. Sous le gouvernement précédent, si l'on adopte une classification connue de différentes stratégies de réforme dans les pays de l'OCDE⁷, on semblait osciller entre une stratégie de modernisation et de marchandisation, dont l'ex-ministre Joseph Facal était le plus fervent défenseur⁸. La stratégie appelée modernisation vise principalement l'amélioration d'une administration jugée encore valable et misant sur le maintien des valeurs traditionnelles de service public telles que la carrière, l'équité et l'égalité. En revanche, les stratégies de marché et de minimisation font appel à un ensemble de valeurs substantiellement différentes, ce qui implique le dénigrement et la mise au rancart des valeurs traditionnelles considérées comme dépassées et, de plus, le déni de la spécificité du secteur public. Si l'ambivalence quant aux transformations des valeurs de la fonction publique avait caractérisé les réformes précédentes⁹, il ne fait aucun doute que la réforme entreprise depuis 2003 mise explicitement sur les stratégies de marché et de minimisation de l'État, ainsi que sur la transformation radicale de la culture et des valeurs traditionnelles de la fonction publique québécoise. Ainsi, sans nier les éléments de continuité entre la modernisation de l'État du gouvernement libéral et la loi structurante du dernier gouvernement péquiste, il faut aussi souligner la primauté des éléments de rupture qui les distinguent l'une de l'autre. La réingénierie-modernisation de l'actuel gouvernement libéral est sans aucun doute l'effort de reconfiguration de la gouvernance québécoise le plus ambitieux à ce jour. Comme nous le verrons dans cet essai, cette démarche se distingue des initiatives antérieures, notamment par le fait qu'elle trahit une volonté inavouée de redéfinir l'État québécois sur une base strictement managérielle.

De même, bien que les réformes administratives et les projets de modernisation de la gestion publique soient presque invariablement sous le joug du managérialisme et, ainsi, reposent souvent sur les mêmes stratégies et techniques managérielles, leur mise en œuvre concrète se fait dans des environnements politiques et administratifs différenciés. Ces environne-

7. Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 136, voir aussi Geert Bouckaert, « La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ? », *Revue française d'administration publique*, 105-106, 2003, p. 39-54.

8. Joseph Facal, « Le pari de la vérité », *La Presse*, vendredi 6 septembre 2002, p. A11.

9. Isabelle Fortier, « Du scepticisme au cynisme : paradoxes des réformes administratives », *Choix*, Institut de recherche en politiques publiques, vol. 9, n° 6, 2003, p. 3-20.

ments sont façonnés par des trajectoires historiques particulières, en fonction de contraintes et de ressources budgétaires, humaines, matérielles et technologiques propres à chacun. En ce sens, il est essentiel de faire l'analyse de la modernisation libérale à la lumière du contexte propre à l'administration publique québécoise, à la fois d'un point de vue historique, afin de comprendre ce qu'on rejette avec cette démarche, et d'un point de vue prospectif, pour anticiper les conséquences et les effets probables qu'elle risque d'entraîner. Plus qu'un simple exercice d'innovation managérielle, la modernisation de l'État doit être étudiée dans le contexte plus large de la reconfiguration de la gouvernance québécoise qui, ainsi, déborde les seules considérations administratives sur le renouvellement des structures et des modes de fonctionnement de l'État québécois.

Malgré tout l'intérêt qu'elle revêt au sein des communautés universitaires et praticiennes depuis quelques années, force est d'admettre que la gouvernance demeure encore un concept polysémique qui peut tout aussi bien renvoyer au discours sur l'État minimal, à celui sur le managérialisme, sur le gouvernement d'entreprise ou encore sur les réseaux interorganisationnels autonomes¹⁰. Dans ce contexte, victime d'un effet de mode, ce concept ne peut contribuer à mieux décrire et expliquer des réalités politiques et managérielles à la fois nouvelles et changeantes. Soucieux de proposer une définition distinctive et originale, nous prenons nos distances par rapport à ces discours déjà connus et lui donnons un sens qui lui soit propre.

Ainsi, dans le cadre de cet essai, la gouvernance se comprend comme le processus dynamique de diversification et de complexification des réseaux de politiques publiques (émergence, formulation et mise en œuvre) construits par des acteurs du secteur public, du secteur privé et du troisième secteur, soit celui de l'économie sociale. Les innovations managérielles privilégiées pour transformer le fonctionnement interne de l'État influencent sa capacité et son autonomie¹¹, entraînant des conséquences

10. Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) *Forum mondial sur la gouvernance*, 2002, [en ligne], <http://www.oecd.org/FR/about/0,,FR-about-676-no-no-no-676,00.html> (page consultée le 20 juin 2008); R.A.W. Rhodes, « The New Governance: Governing Without Government », *Political Studies*, 44, 1996, p. 652-667; G. Stoker, « Governance as Theory: Five Propositions », *International Social Science Journal*, 155, 1998, p. 17-28.

11. La capacité étatique renvoie à l'habileté stratégique de mobiliser les ressources institutionnelles nécessaires au design et à la conception d'une politique publique en fonction d'enjeux, d'objectifs précédemment déterminés, de même qu'à l'habileté de mettre en œuvre cette politique publique. L'autonomie étatique renvoie au degré d'indépendance relative que l'État exerce envers ces différents acteurs non gouvernementaux lors de la construction des enjeux et la formulation des objectifs d'une politique publique donnée.

directes sur ses relations avec la société civile. Suivant cette perspective, l'analyse d'une réforme administrative comme celle proposée par la réingénierie-modernisation libérale doit conjuguer la dimension interne (modernisation de la gestion publique) de la gouvernance à la dimension externe (relations entre l'État et la société civile), afin de saisir la nature et l'ampleur de ses conséquences, notamment ceux sur l'héritage politico-administratif de la Révolution tranquille.

TABLEAU 1

**Principaux éléments constitutifs de la gouvernance
en tant que processus différencié**

Valeur principale	démocratie
Structure privilégiée	horizontale / réseau
Prise de décision	consensus raisonné
Contrôle/évaluation	apprentissages qualitatifs
Source d'innovation	collaboration
Légitimité étatique	délibération
Domaine d'application	contextuel/périodique

Comme le suggère le tableau 1, la gouvernance doit nourrir l'impératif démocratique, en privilégiant des relations horizontales entre l'État et la société civile qui, sans nier l'imputabilité des élus, mettent l'accent sur les apprentissages qualitatifs découlant de leur délibération et de leur collaboration. Dynamique et changeante selon le contexte et la période, la configuration de la gouvernance accorde invariablement un rôle primordial au consensus raisonné entre différents acteurs sectoriels¹². À l'opposé d'un consensus affirmé, un consensus raisonné repose sur les arguments qu'avancent les acteurs pour justifier leurs positions et éventuellement leur entente. Il faut toujours garder en tête que le consensus, pour respectueux de la diversité, de la délibération et de la démocratie que certains acteurs puissent affirmer qu'il soit, peut parfois s'avérer un exercice de marginalisation et d'exclusion de certains groupes moins bien organisés, aux ressources financières hésitantes. La conception de la gouvernance que nous proposons favorise au contraire un consensus raisonné au cœur duquel nous retrouvons les principes délibératifs que sont le dialogue et

12. Éric Montpetit, *Misplaced Distrust: Policy Networks and the Environment in France, the United States and Canada*, Vancouver, UBC Press, 2003.

le refus des hiérarchisations a priori, tant des idées que des acteurs, aussi divers soient-ils¹³. La légitimité étatique dépend ainsi en grande partie de l'ouverture à la délibération que manifestent les organisations publiques.

Cette conception de la gouvernance confie donc un rôle incontournable à l'État, bien que celui-ci puisse être tantôt central, tantôt plus effacé, à la lumière des enjeux et des contextes dans lesquels ceux-ci prennent forme. En ce sens, il ne faut donc pas confondre gouvernance, gouvernement, État et étatismes. D'ailleurs, il faut bien insister sur le fait que l'État n'est pas une entité structurelle homogène et statique. Au contraire, elle est une construction sociale hétérogène et dynamique, dont la configuration ne se définit pas seulement par la taille et la nature des dépenses publiques, mais aussi par les discours et les pratiques managérielles qui oscillent, depuis maintenant une quinzaine d'années dans le cas québécois, entre l'administration publique dite traditionnelle et le nouveau management public. Comme nous le verrons à travers les pages de cet essai, le réformisme managériel dans lequel est engagé depuis cinq ans le secteur public québécois n'est pas qu'un exercice interne de réorganisation administrative. Il comporte aussi, par la recherche d'efficience, d'efficacité et d'économie sur le plan de la prestation des services, une dimension tacite de circonscription des capacités d'intervention et de régulation de l'État québécois. Puisque ces capacités sont étroitement liées à la contribution de l'État aux collaborations et aux délibérations dans les réseaux de politiques publiques, les réduire peut menacer la gouvernance, telle que nous la concevons. De même, l'introduction de nouvelles méthodes ou de nouveaux cadres de gestion modifie le fonctionnement interne des organisations publiques, donc la capacité organisationnelle, entraînant des conséquences sur les relations entre l'État et la société civile. Autrement dit, les dimensions interne et externe de la gouvernance sont fortement imbriquées l'une et l'autre. Toute modification significative de l'une entraîne un changement pour l'autre, remettant ainsi en cause la traditionnelle dichotomie qui oppose les modalités de gestion (gouvernance interne) à la capacité étatique (gouvernance externe).

Essentiel pour saisir la trame historique dans laquelle s'insère l'actuelle modernisation de l'État québécois, le premier chapitre de cet essai brosse un portrait de la construction et de l'évolution de la gouvernance québécoise à partir de la période charnière des premiers balbutiements de la Révolution tranquille. Pour reprendre la distinction précédemment introduite entre les dimensions interne et externe de la gouvernance, ce chapitre met l'accent sur la seconde, sans pour autant ignorer la première. Il identifie

13. Joshua Cohen, « Deliberation and Democratic Legitimacy », dans Bohaman et W. Rehg (dir.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MIT Press, 1997.

trois grandes phases pour décrire et expliquer les modalités changeantes de la gouvernance québécoise qui, malgré son caractère dynamique, s'inscrit toujours à l'intérieur de paramètres politiques et administratifs soucieux d'accroître les valeurs démocratiques sur lesquelles s'appuyait la Révolution tranquille. La troisième phase identifiée dans ce chapitre, soit celle de 1998 à nos jours, renvoie à une recrudescence des remises en question de la gouvernance québécoise et, ainsi, illustre bien que le début de cette recrudescence précède de plusieurs années la modernisation libérale. Plus important encore, ce premier chapitre conclut toutefois que cette modernisation représente la première manifestation significative d'une remise en question s'inscrivant, pour l'essentiel, hors des paramètres porteurs d'acquis démocratiques et progressistes de la Révolution tranquille.

Le deuxième chapitre s'intéresse de manière plus précise à la gestion publique et à la dimension interne de la gouvernance. Il débute par une synthèse du managérialisme, le mouvement de réforme duquel fait partie la modernisation libérale, afin de saisir la filiation idéologique de cette dernière. Il présente par la suite les principaux éléments constitutifs de l'approche de la réingénierie, telle qu'initialement diffusée par ses concepteurs, les Américains Hammer et Champy. Plus loin, nous traitons en détail l'appropriation de ce discours managériel faite par le gouvernement Charest à travers le « Guide à l'intention des ministères », déposé en juillet 2003. Par l'analyse comparée des réformes fédérales canadiennes et américaines de la dernière décennie, ce chapitre fait ressortir le mimétisme sur lequel repose la démarche libérale. Enfin, une dernière section souligne la dérive clientéliste et consumériste qui se conjugue à la réingénierie, rebaptisée modernisation de l'État, ainsi que l'atomisation et la perte de sens qui en découlent pour la société civile québécoise.

Mettant également l'accent sur la dimension interne de la gouvernance, le troisième chapitre se penche sur le *Plan de modernisation 2004-2007* déposé par la présidente du Conseil du trésor, Monique Jérôme-Forget, en mai 2004, et son document compagnon, le *Plan de gestion des ressources humaines 2004-2007*, rendu public quelques semaines plus tard. À partir d'une analyse détaillée de ces documents-phares de la modernisation libérale, ce chapitre souligne les nombreuses et importantes difficultés qui frappent de plein fouet cette dernière, tant sur le plan structurel que sur celui de la gestion des ressources humaines et de l'esprit du service public.

Le quatrième chapitre discute longuement de ce que d'aucuns considèrent comme l'élément central de ce *Plan de modernisation*, à savoir les partenariats public-privé (PPP) et l'agence créée à cette fin, soit l'Agence

des partenariats public-privé du Québec (APPPQ). S'appuyant sur l'expérience internationale, ainsi que sur une perspective théorique qui conjugue les enjeux démocratiques aux questions managérielles, l'analyse développée dans ce chapitre démontre qu'il y a loin de la coupe aux lèvres : les bénéfiques escomptés des PPP ne semblent certes pas se matérialiser avec la fréquence et l'ampleur suggérées par le gouvernement québécois et les milieux d'affaires. Afin d'illustrer avec moult détails la démarche québécoise, nous présentons le premier PPP mis en œuvre à l'intérieur de la modernisation de l'État québécois, à savoir le prolongement de l'autoroute 25 sur la rive sud de Montréal.

Recentrant la discussion sur la dimension externe de la gouvernance, le cinquième chapitre s'interroge sur la légitimité démocratique du gouvernement Charest pour procéder à la réingénierie et entraîner une reconfiguration significative de la gouvernance québécoise. Analysant les prétentions rhétoriques et les décisions législatives du nouveau gouvernement libéral à partir de trois grandes sources potentielles de légitimation de l'activité gouvernementale, ce dernier chapitre conclut à l'absence d'un mandat démocratique clair et non ambigu, sur lequel pourrait s'appuyer le gouvernement Charest pour mettre de l'avant sa réingénierie. Que l'argument de la supériorité démocratique soit basé sur les résultats électoraux, sur la prétention de remplir ses engagements électoraux, sur les valeurs libérales fondamentales ou encore sur un effort de pallier le déficit démocratique par la délibération citoyenne, le gouvernement Charest échoue sur toute la ligne. Simplement dit, la démocratie contemporaine ne peut être réduite au seul exercice du droit de vote, une fois tous les quatre ou cinq ans. Un gouvernement soucieux de faire fructifier le capital démocratique de la société québécoise ne se satisfait pas des seuls résultats électoraux pour se donner à lui-même un mandat général de réinventer l'État québécois et d'en reconfigurer la gouvernance.

Influencée par la théorie critique des études managérielles et marquée par une sensibilité poststructuraliste, l'analyse développée dans les pages suivantes présente une narration critique de la modernisation toujours en cours de l'État québécois, non pas dans l'objectif d'imposer de manière autoritaire un point de vue d'expert, mais plutôt dans le but de nourrir le débat citoyen au sein de l'espace public. En effet, malgré leur dérive technocratique, les réformes administratives et la reconfiguration de la gouvernance qui s'y conjugue ne peuvent être réduites à des questions hermétiques laissées aux experts : parce qu'elles reconduisent toujours des choix, des préférences et des sensibilités idéologiques, elles s'adressent invariablement à nous tous en tant que citoyens. À cette fin, il importe également d'éviter le piège courant en administration publique, à

savoir celui qui restreint l'analyse et la discussion à la seule mise en œuvre des réformes, des programmes et des politiques. Sans bien entendu négliger cette dimension incontournable, cet essai se penche également sur le contenu de la modernisation libérale de l'État québécois.

Sur la dimension historique de la gouvernance québécoise : une construction lente et fragile héritée des quarante dernières années

« Il ne s'agit pas d'affaiblir l'État québécois, mais au contraire de lui redonner tout son lustre, tout son prestige et toute sa pertinence. »

Jean Charest¹

Introduction

Redonner lustre, prestige et pertinence à l'État québécois suppose, de la part de ceux qui proposent un tel projet, une connaissance de son histoire. Pourtant, aucun des grands documents qui ont orienté la modernisation de l'État du gouvernement Charest n'explique cette évolution historique qui aurait rendu caduques les organisations et les activités de l'État québécois. Sans compréhension de leur pertinence originale, conclure à leur désuétude ne peut être que prématuré. D'ailleurs, dans le vaste champ des études comparées, le Québec est devenu un point de repère pour les communautés politiques en quête de reconnaissance, ainsi que pour les États régions souhaitant s'affirmer dans les réseaux économiques et politiques sur la scène internationale.

Dans ce chapitre, nous proposons une lecture de l'histoire québécoise récente qui insiste sur les raisons, les questionnements et les changements apportés aux modalités de la gouvernance québécoise depuis la Révolution tranquille. Soucieuse d'explicitier à la fois les éléments de

1. Jean Charest, « Lettre ouverte aux Québécois : Le Québec a fait un pas en avant depuis six mois », *Le Devoir*, 14 octobre 2003, p. A7.

continuité historique et de rupture ponctuelle qui touchent la gouvernance québécoise, cette lecture n'en demeure pas moins une synthèse², sans prétendre brosser un portrait exhaustif et définitif de l'évolution de la gouvernance québécoise. Plus humblement, elle vise à démontrer que les modalités contemporaines de cette gouvernance sont le fruit de décisions et d'actions politiques et administratives dont la pertinence, la rigueur et la cohérence ne se comprennent que sur la longue durée. À cette fin, le tableau 1 présente à la fin de ce chapitre une synthèse chronologique des principales lois et documents d'orientation sur l'administration publique québécoise produits depuis 1960. Une telle compréhension est essentielle pour saisir la nature et l'ampleur des enjeux de la modernisation de l'État proposée par le gouvernement Charest depuis son élection en avril 2003.

Pourquoi a-t-on mis en place les organisations publiques dont nous héritons aujourd'hui ? Comment ont-elles été instituées ? Leur pertinence n'a-t-elle jamais été remise en question ? Pourquoi considère-t-on la gouvernance québécoise actuelle comme un héritage de la Révolution tranquille ? Bien qu'ayant parfois envisagé des réformes en profondeur, les gouvernements libéraux, unionistes et péquistes qui se sont succédé au cours des quatre dernières décennies n'ont jamais, au bout du compte, nié l'importance de l'État et de ses partenaires comme pivots économiques, sociaux et culturels. Cela ne signifie évidemment pas que la gouvernance québécoise n'a pas évolué au cours de la période à l'étude.

Le présent chapitre se déploie en trois étapes. D'abord, nous présentons la mise en place des principales modalités de gouvernance interne et externe lors de la période 1960-1976. Ensuite, couvrant la période 1976-1998, nous discutons de l'institutionnalisation des modalités de gouvernance externe, soit les réseaux néocorporatistes incarnés par les sommets et les grands rendez-vous économiques. Nous analysons aussi les questionnements et les changements qu'a apportés cette période. Enfin, nous insistons sur ce que la période couvrant les années 1998 à nos jours voit apparaître des remises en question plus fréquentes et plus substantielles, au gré des secousses économiques, des idéologies en vogue et des personnalités politiques en présence. En ce sens, la modernisation du gouvernement Charest ne va pas à contre-courant des initiatives récentes visant à réformer l'État québécois, mais elle s'en distingue nettement, comme nous le verrons dans

2. Pour une analyse particulièrement fouillée de l'évolution de l'administration publique québécoise de 1867 à 1970, voir James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1986. Pour une discussion détaillée de son évolution récente, voir André Gélinas, *L'intervention et le retrait de l'État – l'impact sur l'organisation gouvernementale*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2002.

les chapitres suivants, eu égard à des dimensions fondamentales, à savoir : 1) la nature et l'ampleur de son biais anti-étatiste ; 2) la dynamique d'exclusion des acteurs collectifs internes de l'administration publique québécoise ainsi que des acteurs collectifs externes de la société civile.

La construction de la gouvernance québécoise et la primauté de l'État comme instrument de développement collectif (1960-1976)

Au Québec, les années 1960 confirment l'avènement d'une nouvelle ère, clairement en rupture avec l'approche économique proprement marchande qui avait caractérisé toute la période duplessiste (1936-1939, 1944-1959)³. D'une certaine façon, le Québec, tout en cherchant à tracer sa propre voie, faisait siennes les idées keynésiennes qui étaient en vogue dans plusieurs pays anglo-saxons depuis la Deuxième Guerre mondiale. Le Québec se distingue cependant des pays anglo-saxons, puisque sa gouvernance externe a été principalement identifiée à la dynamique caractérisant les rapports structurants entre l'État du Québec, le milieu syndical, le mouvement coopératif et le monde des affaires. En rupture avec l'Église, qui avait longtemps été un phare, les grands acteurs sociaux allaient doter le Québec de réseaux néocorporatistes⁴, plus proches de l'Europe continentale que du monde anglo-saxon, porteurs de valeurs modernes empreintes à la fois de justice et de libertés individuelles et collectives.

Concrètement, la très faible représentation des francophones au sein de la grande bourgeoisie incita l'élite politique en émergence, sortie depuis peu des grandes écoles et des facultés de sciences sociales, à développer les infrastructures nécessaires à la création d'emplois et à la réduction des écarts de revenus entre les francophones et les anglophones au Québec⁵. La voie choisie fut la construction d'un État moderne dont les ramifications s'étendirent rapidement à tous les grands secteurs de l'économie. À la dimension externe de la gouvernance québécoise devait donc se conjuguer une dimension interne à travers laquelle cet étatisme a pris forme, comme l'illustrent notamment la Loi des concours de 1960 et la Loi du contrôle

3. Voir l'analyse qu'en fait Gilles L. Bourque dans *Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2000, p. 22-23.

4. Éric Montpetit, « Les réseaux néo-corporatistes québécois à l'épreuve du fédéralisme canadien et de l'internationalisation », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, 2003, p. 191-208.

5. Kenneth McRoberts et Dale Postgate, *Développement et modernisation du Québec*, Montréal, Boréal, 1991.

des finances de 1961. Adoptées dès le premier mandat du gouvernement libéral de Jean Lesage, ces lois structurantes participent à la professionnalisation de la fonction publique québécoise, ainsi qu'à la (re)définition de l'encadrement juridique de son administration publique.

Profitant d'un contexte international globalement réceptif à l'intervention de l'État, les nouveaux décideurs à Québec ont poursuivi plusieurs projets majeurs touchant la construction de la gouvernance québécoise dont la nationalisation de l'hydro-électricité autour d'Hydro-Québec, initiative structurante s'il en est une et autour de laquelle plusieurs projets économiques furent lancés (p. ex. sidérurgie). Des firmes d'ingénieurs sont apparues (SNC-Lavalin), de nombreux programmes de recherche furent mis sur pied dans les universités québécoises et l'expertise fut exportée à l'échelle de la planète.

Le programme de nationalisation de l'hydro-électricité conduisit à un bras de fer entre le syndicat financier Ames & Co, contrôlé par les anglophones montréalais, et le gouvernement du Québec. Ames & Co exerçait un monopole sur tous les titres du Québec en agissant comme acheteur et vendeur depuis 1929. Dans le but de faire cesser cette pratique fâcheuse et abusive, deux conseillers économiques au ministère des Ressources naturelles et l'économiste à l'École des Hautes Études commerciales, Jacques Parizeau, parvinrent à convaincre le ministre René Lévesque de jouer le tout pour le tout en faisant directement appel aux firmes new-yorkaises afin de procéder à un emprunt majeur. Hydro-Québec allait ainsi devenir un fer de lance de l'économie québécoise⁶. La nationalisation de l'électricité en 1963 constitua une des principales initiatives prises au tout début du deuxième mandat du gouvernement libéral de Jean Lesage. Elle allait permettre à l'État québécois d'offrir aux francophones une place réelle dans des entreprises clés, d'attirer des investissements manufacturiers et de réduire de façon significative les avantages concurrentiels favorisant les États voisins (p. ex. : l'Ontario et les États de la Nouvelle-Angleterre).

Poussé par des représentants régionaux en quête de marchés, le gouvernement du Québec fit le constat qu'il lui fallait aussi intervenir et apporter son soutien aux petits entrepreneurs en procédant rapidement à l'implantation de programmes bien ciblés. Aussi retrouve-t-on déjà dans le programme électoral du Parti libéral de Jean Lesage de 1960 l'engagement de créer un Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ), tout en

6. On peut voir le dossier « La nationalisation de l'électricité », préparé par Pierre Duchesne et Christine Gautrin et diffusé par Radio-Canada dans le cadre de l'émission Zone libre, à l'adresse suivante : <http://www.radio-canada.ca/actualite/zonelibre/03-04/electricite.asp>.

stipulant que les membres se verraient confier le mandat de conseiller le gouvernement dans les dossiers relevant de la planification économique et industrielle⁷. La mise sur pied du COEQ en 1961 a une valeur symbolique en ce qu'elle constitue la première manifestation institutionnelle du néocorporatisme comme modalité de gouvernance externe. Le COEQ concrétise en effet l'idée d'une alliance entre l'État (Caisse de dépôt et placement, Société générale de financement, divers ministères) et des partenaires sociaux représentant le capital industriel, le capital financier dont le Mouvement coopératif, les régions ainsi que le mouvement syndical (CSN, l'Union catholique des producteurs agricoles, le Congrès du travail du Canada)⁸. La mise sur pied du COEQ devait rapidement inciter les décideurs à Québec à entreprendre une grande réforme administrative, ce qui eut des ramifications importantes sur la gouverne et affecta les secteurs névralgiques. En plus de l'élaboration des missions gouvernementales dans des domaines aussi diversifiés que l'éducation, la santé, les infrastructures (le transport, l'hydro-électricité) et le développement régional, l'État du Québec créait des sociétés d'État en vue de réaliser les objectifs poursuivis par la Révolution tranquille⁹ qui prenait son élan.

La construction du Québec moderne a bénéficié d'une nouvelle mentalité chez les grands commis de l'État qui ont été étroitement associés aux nouvelles orientations de développement économique et social au milieu des années 1960. Une fois les secteurs de pointe identifiés, il devenait plus facile de s'entendre sur des projets porteurs pour l'avenir économique du Québec dans un contexte réceptif à l'intervention de l'État.

L'État du Québec allait graduellement lancer des initiatives en établissant plusieurs sociétés d'État dans divers secteurs clés : capital financier et capital de risque (Caisse de dépôt et placement, 1965 ; Société générale de financement, 1962), l'électricité (Hydro-Québec, 1963 ; Société de développement industriel, 1968), la sidérurgie (Sidbec), les mines (Soquem), les forêts (Rexfor), l'agroalimentaire (Soquia), l'exploration pétrolière (Soquip)¹⁰. De toutes ces sociétés d'État, c'est la Caisse de dépôt et

7. Jean-Louis Roy, *Les programmes électoraux au Québec*, Tome 2, Montréal, Leméac, 1971, p. 379-380.

8. Dorval Brunelle, *La désillusion tranquille*, Montréal, Hurtubise HMH, 1978, p. 110.

9. Luc Bernier et Francis Garon avancent que l'établissement des sociétés d'État représente la plus grande réussite de la Révolution tranquille, voir « Les sociétés d'État québécoises : après les privatisations, l'adaptation à l'économie mondialisée », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, 2003, p. 233. Le COEQ fut remplacé en 1968 par l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ).

10. Pour une étude exhaustive des décennies 1960 et 1970, on peut se référer aux travaux de Pierre Fournier, dont *Les sociétés d'État et les objectifs socio-économiques du Québec : une évaluation préliminaire*, Québec, Les Publications du Québec, 1979.

placement qui sera le plus important fleuron pour l'économie québécoise en plein redéploiement. C'est la Caisse qui fournira le capital nécessaire à plusieurs prises de contrôle et qui encouragera des actionnaires privés québécois à prendre des initiatives de grande envergure sur les scènes canadienne et continentale¹¹.

Aussi les francophones allaient-ils pouvoir participer plus nombreux au développement économique du Québec. Les interventions de l'État québécois tombaient bien aussi pour les grandes familles d'affaires (Beauchemin, Bienvenu, Brillant, Forget, Lévesque, Simard) qui cherchaient à s'imposer au Québec, parfois à prendre la mesure de la concurrence internationale et à se doter de capitaux de risque pour se lancer à la conquête de nouveaux marchés. Petit à petit, l'État québécois prenait parti en faveur des entrepreneurs francophones désireux de lancer des projets d'envergure à l'échelle continentale et même internationale (p. ex. : Bombardier, Provigo)¹².

Les rapports entre le mouvement syndical et le gouvernement du Québec ont connu des hauts et des bas au cours de la période 1960-1976. Pendant une première phase s'étendant de 1960 à 1966, les relations de travail sont généralement bonnes et les gains sont évidents pour tous les acteurs. Dans la foulée de la réélection du gouvernement libéral de Jean Lesage en 1962, le Québec se dote, deux ans plus tard, d'un Code du travail reconnaissant, grâce à son article 45, l'accréditation syndicale en cas de cession partielle ou totale d'une entreprise. L'État québécois moderne ne se voulait pas qu'au service d'une élite francophone ; redresser le sort de travailleurs, qui bénéficient d'un rapport de force défavorable au sein des entreprises, était aussi un objectif important. L'article 45 et le Code du travail plus largement furent les principaux instruments de réalisation de cet objectif et, en ce sens, ont acquis une valeur symbolique. En modifiant l'article 45 en décembre 2003, c'est à un symbole que s'est attaqué le gouvernement Charest. Nous verrons au chapitre 4 que cette dimension symbolique a été bien mal comprise par le nouveau gouvernement à Québec.

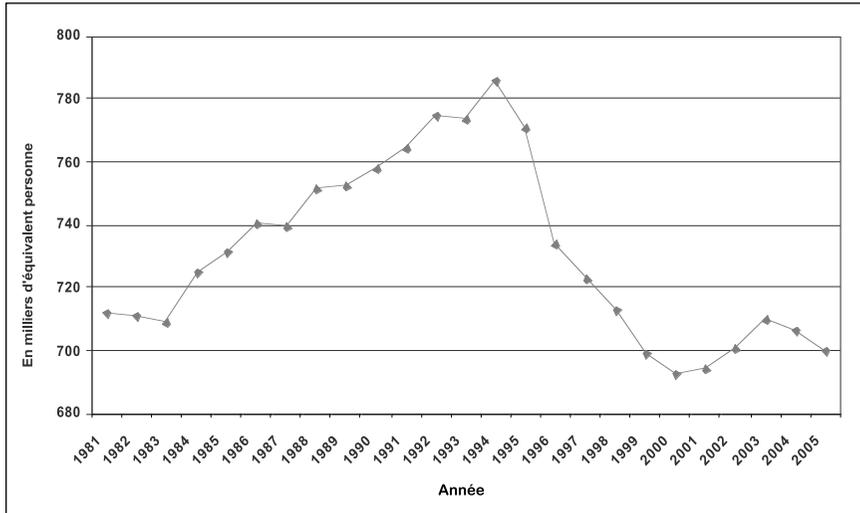
En 1965, la Loi de la fonction publique est adoptée. Avec le Code du travail, elle régit notamment les négociations collectives dans le secteur public. Ces lois accordaient à tous les travailleurs des droits d'association et de négociation et le droit de grève (exception faite des pompiers et des gardiens de prison). Ainsi, le congédiement des travailleurs du seul fait de

11. Mario Pelletier, *La machine à milliards. L'histoire de la Caisse de dépôts et placements du Québec*, Montréal, Québec Amérique, 1989.

12. Voir Yves Bélanger, *Québec Inc. : L'entreprise québécoise à la croisée des chemins*, Montréal, HMH, 1998, p. 109-144.

leur participation à des activités syndicales était révolu. Les intérêts des uns et des autres convergeaient vers des conditions de travail améliorées et des emplois de plus en plus nombreux dans les secteurs public et parapublic¹³. En outre, la mise en place de la Commission de la fonction publique en 1965 allait aussi contribuer à confirmer le principe du mérite.

Évolution de l'effectif public au Québec entre 1981 et 2005



Source : Statistique Canada, ESTAT, Tableau 183-0002 (Emploi du secteur public en équivalent personne et en moyenne annuelle calculée), au 3 juillet 2006. Ce tableau est tiré de : *Structure et taille de l'État : L'effectif public total*, série L'État en perspective, L'Observatoire de l'administration publique, École nationale d'administration publique, automne 2006, p. 4.

La garantie d'emploi, que d'aucuns considèrent comme un irritant, a été obtenue de haute lutte et confirmait justement la volonté du législateur

13. À ce chapitre, il est intéressant de noter que les effectifs de la fonction publique québécoise augmentent à un rythme moyen de 4,2 % de 1961 à 1980, passant de 37 900 à 82 400 employés, et ce, en incluant les employés occasionnels. Il est cependant difficile, comme l'explique André Gélinas, d'avoir un portrait global des effectifs de la fonction publique québécoise (secteur public et parapublic) durant les années 1960 et 1970, puisque « [d]urant les années 1960 et 1970, le Bureau de la statistique du Québec publiait, dans l'Annuaire statistique, des données sur le nombre d'employés du gouvernement et distinguait ceux de la fonction publique, du secteur de l'éducation et du secteur de la santé et des services sociaux. Toutefois, cette publication n'a jamais été systématique et il n'était même pas possible de savoir s'il s'agissait de l'ensemble du personnel (occasional inclus) ou seulement du personnel régulier, s'il s'agissait du nombre d'individus ou du nombre d'équivalents temps complet (ETC). » Pour plus de détails voir : André Gélinas, *op. cit.*, p. 72-74.

de l'époque de professionnaliser la fonction publique québécoise et de la mettre à l'abri de tout favoritisme politique. La notion du service public allait prendre un sens qu'elle n'avait pas eu jusqu'à ce jour et conduisit, en 1968, à la création du poste de Secrétaire général du gouvernement du Québec et, surtout, en 1969, à la mise sur pied d'un ministère de la Fonction publique dont relèveraient toutes les questions relatives à ce secteur¹⁴.

Les derniers mois du gouvernement Lesage furent caractérisés par un durcissement des rapports avec le mouvement syndical. À titre d'illustration, notons que les 401 710 jours de travail perdus en 1964 allaient grimper à 1 926 890 pour l'année 1966¹⁵. Les années suivantes furent particulièrement difficiles pour le mouvement ouvrier. Plusieurs lois de retour au travail furent votées par les gouvernements de Daniel Johnson, de Jean-Jacques Bertrand et de Robert Bourassa, ce qui conduisit à un militantisme ouvrier jamais égalé depuis la grève de l'amiante de 1949. Un des principaux gains de la Révolution tranquille, le droit de grève dans le secteur public, était par ailleurs déjà remis en question à la fois par l'Union nationale et par le Parti libéral du Québec.

Les années au pouvoir de Daniel Johnson surprennent. Celui qui avait profité de la grogne de vastes secteurs de l'électorat québécois bousculé par les réformes gouvernementales allait tout simplement poursuivre, sur la même lancée, les initiatives entreprises par les libéraux de Lesage. Quelques mois après la grève des 32 500 employés d'hôpitaux et infirmiers et infirmières qui s'acheva en août 1966, Johnson décida de se préoccuper de façon sérieuse du domaine de la santé et des affaires sociales en établissant la Commission Castonguay en novembre 1966. Le rapport de cette commission fut l'assise permettant la mise en place d'un vaste programme d'assurance-maladie pour le Québec, tout en proposant de faire des Centres locaux de services communautaires (CLSC) la porte d'entrée du système de santé. À l'élection provinciale d'avril 1970, Claude Castonguay, président de la Commission sur la santé et les services sociaux, était élu sous la bannière libérale et se vit confier le mandat de mettre de l'avant la réforme des soins de santé et du bien-être, activités autrefois assumées en bonne partie par des communautés religieuses. Durant cette même année, le gouvernement Bourassa adopte l'importante Loi de l'administration financière qui, en simplifiant quelque peu, attribue au Conseil du trésor de nouveaux pouvoirs sur l'approbation des plans d'organisation des

14. James Iain Gow, « La vie mouvementée de l'administration publique québécoise », dans Gérard Daigle (dir.), avec la collaboration de Guy Rocher, *Le Québec en jeu. Comprendre les grands enjeux*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1992, p. 673.

15. Se référer à Alain-G. Gagnon et Mary Beth Montcalm, *Québec : au-delà de la Révolution tranquille*, Montréal, VLB éditeur, 1992, p. 124.

ministères et organismes, des plans d'effectifs, des conditions de travail et de la politique administrative générale. De même, cette loi instaure un nouveau partage des responsabilités entre le contrôleur des finances (bien-fondé des dépenses avant paiement) et le vérificateur général (agent de l'Assemblée nationale)¹⁶.

En réponse au rapport de la Commission Laurendeau-Dunton sur le bilinguisme et le biculturalisme, le gouvernement unioniste de Jean-Jacques Bertrand institua la Commission Gendron sur la situation de la langue française et sur les droits linguistiques en décembre 1968. La commission Gendron déposa son rapport en 1972 et identifia des problèmes structurels à redresser promptement afin que les francophones du Québec aient des chances égales de succès à l'échelle québécoise et canadienne. Robert Bourassa en prit la mesure en faisant du français la seule langue officielle du Québec. Ce faisant, il se mit à dos une bonne partie de l'électorat anglophone qui jeta en partie son dévolu sur les unionistes à l'élection de 1976, permettant ainsi aux forces souverainistes de René Lévesque de faire passer leurs candidats dans plusieurs circonscriptions où la lutte était chaudement disputée.

L'arrivée au pouvoir des libéraux sous le leadership de Robert Bourassa en 1970 avait contribué à politiser davantage les syndiqués des secteurs public et parapublic et les avait incités à s'engager dans l'action politique. La démarche de confrontation du premier gouvernement Bourassa a eu tôt fait de convaincre des milliers de syndiqués de jeter leur dévolu sur les représentants du Parti québécois qui semblaient, eux, avoir fait leur la cause des travailleurs. Une lame de fond se préparait sur la scène politique.

En 1972, le gouvernement Bourassa mandata le ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC) en vue de faire le point sur les sociétés d'État; cela passait par l'évaluation de leur mission économique, en particulier en matière de développement industriel. Dans le rapport Descôteaux/Vézina déposé en janvier 1974¹⁷, on y faisait état de la libéralisation des échanges, des transformations des structures de production, de la sous-capitalisation des sociétés d'État et de la difficulté pour ces dernières de lancer des initiatives porteuses pour l'économie québécoise. Le rapport Descôteaux/Vézina confirmait l'amorce d'une transition importante concernant le rôle de l'État en faisant des sociétés d'État des partenaires économiques majeurs pouvant apporter leur soutien financier au Québec Inc en pleine émergence. Cette

16. James Iain Gow, *op. cit.*, p. 310-314.

17. Ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC), rapport Descôteaux/Vézina, *Une politique économique québécoise*, Québec, 1974.

position était annonciatrice d'une conscientisation quant à la mondialisation des échanges, d'une transformation importante du rôle de l'État eu égard à sa mission économique¹⁸ et d'une stratégie soutenue en vue d'établir un système de production intégré et performant¹⁹. Les auteurs du rapport soulignent qu'il

est évident que sans une aide et une participation active de l'État il est impossible pour le secteur privé québécois de vraiment percer dans un certain nombre de secteurs importants qui sont contrôlés quasi entièrement à l'étranger. Le gouvernement du Québec est en effet le seul agent économique capable de réunir les facteurs de production permettant aux Québécois de s'implanter dans le domaine de l'énergie, de l'exploitation de richesses naturelles, dans certaines activités manufacturières à haute technologie, etc.²⁰.

Les auteurs déplorent l'absence d'une élite d'affaires francophone et invitent le gouvernement du Québec à se faire plus interventionniste pour corriger la situation plutôt que d'opter pour le laisser-faire :

Toute politique économique doit donc comporter comme première préoccupation celle de privilégier les autochtones [lire les Québécois francophones], voir à l'éclosion d'une classe d'entrepreneurs et d'innovateurs, de favoriser une présence des Canadiens français, qui constituent le groupe majoritaire, dans tous les secteurs vitaux de l'économie²¹.

Les auteurs du rapport vont même jusqu'à proposer la création d'un nouvel organisme de gestion, la Société de gestion des entreprises publiques industrielles et commerciales (SOGEPIC)²², qui permettrait d'établir une zone tampon entre le pouvoir politique et les entreprises publiques ce qui, suggère-t-on, faciliterait la prise en compte des critères d'efficacité et de rentabilité. Ce dernier projet demeura néanmoins sur la table à dessin.

La période 1960-1976 s'achève avec la montée d'une élite d'affaires francophone²³ de plus en plus présente dans plusieurs secteurs d'avenir de l'économie québécoise, pensons ici au monde de l'imprimerie et de l'édition

18. Stephen Brooks et Brian Tanguay, « Quebec's Caisse de dépôt et placement: Tool of Nationalism? », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 28, n° 1, 1985, p. 99-119.

19. Gilles L. Bourque, *Le modèle québécois de développement: de l'émergence au renouvellement*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2000, p. 49-51.

20. Ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC), rapport Descôteaux/Vézina, *Une politique économique québécoise*, Québec, 1974, p. 80.

21. Rapport Descôteaux/Vézina, *op. cit.*, p. 33.

22. Rapport Descôteaux/Vézina, *op. cit.*, p. 103.

23. Alain-G. Gagnon et Khayyam Zev Paltiel, « Devenir "maîtres chez nous": émergence d'une bourgeoisie balzacienne au Québec », dans Alain-G. Gagnon et Brian Tanguay (dir.), *La juste démocratie*, Ottawa, Carleton University Press, 1992, p. 318-339.

(Quebecor), de l'exploitation forestière (Cascades, Donohue, Rexfor), de l'agroalimentaire (Agropur, Culinar), de la finance (Mouvement Desjardins, Banque canadienne nationale/Banque provinciale, lesquelles se fusionnèrent pour devenir en 1979 la Banque Nationale).

La valse-hésitation et l'essoufflement de la gouvernance : les premiers balbutiements d'un repositionnement de l'État québécois (1976-1998)

L'élection d'un premier gouvernement du Parti québécois, en novembre 1976, se traduisit initialement par une consolidation des pratiques développées en matière de gouvernance depuis les premiers balbutiements de la Révolution tranquille, notamment en privilégiant des interventions ciblées et en invitant les partenaires économiques et sociaux à peaufiner la dynamique de concertation (et de planification) créée pendant la période s'étendant de 1963 à 1976. L'arrivée du Parti québécois au pouvoir allait momentanément donner une nouvelle impulsion à la gouvernance québécoise externe en accentuant la complicité entre les acteurs économiques, sociaux et politiques du Québec autour de l'État. L'une des ramifications fut l'investissement, appuyé par les sociétés d'État, dans les secteurs clés de l'économie québécoise.

Dès le lendemain de l'élection, de grandes réformes furent lancées par le gouvernement autour d'enjeux majeurs pour le Québec : pensons entre autres aux dossiers de la politique linguistique, du financement des partis politiques, de l'assurance-automobile et de la question nationale.

S'inspirant de pays européens, le gouvernement de René Lévesque fut enclin à donner son appui à la concertation des acteurs socioéconomiques de manière à consolider les réseaux néocorporatistes caractérisant la gouvernance québécoise. C'est ainsi que le gouvernement du Québec, voulant réduire l'écart de croissance avec son principal partenaire économique au Canada, misa sur la mise en place de tables sectorielles pour articuler sa stratégie économique de développement²⁴. S'appuyant sur les acteurs sociaux et économiques, les acteurs politiques allaient faire des sociétés d'État des intervenants de premier plan permettant de doter le Québec d'une infrastructure économique moderne et efficace pouvant relever les défis posés par la compétitivité internationale. Le gouvernement du Parti québécois allait aussi suivre plusieurs des recommandations

24. Éric Montpetit, *op. cit.*, p. 197.

avancées dans le rapport Descôteaux/Vézina²⁵ pour créer la richesse collective, notamment en priorisant la formule des sommets économiques. C'est ainsi que des sommets économiques furent tenus en cascade de 1977 à 1981 dans plusieurs des secteurs qualifiés de « mous » de l'économie québécoise (p. ex. : chaussures, pêcheries, produits laitiers, industries culturelles) et que des objectifs de redéploiement furent identifiés et mis de l'avant pour redynamiser l'économie québécoise aux prises avec des problèmes structurels majeurs²⁶.

La philosophie qui inspirait l'équipe économique au sein du gouvernement du Parti québécois à son arrivée au pouvoir était interventionniste, bien que toujours appuyée sur l'action concertée, et cherchait à assurer aux Québécois leur juste place dans l'économie québécoise et canadienne en s'attaquant prioritairement aux questions de la propriété et du contrôle de l'économie au Québec. Le gouvernement adopta plusieurs législations importantes en matière de politique linguistique, de réforme électorale et de politiques sociales et chercha rapidement à plaire à la fois aux syndiqués, en faisant voter une loi anti-briseurs de grève et en haussant le salaire minimum, et aux employeurs francophones en appuyant plusieurs de leurs initiatives économiques. C'était l'âge d'or de la concrétisation du *Québec Inc* avec des interventions ciblées dans l'alimentation (Provigo), le gaz naturel (Gaz métropolitain), la finance (Trust général), l'acier (Marine industries), la pétrochimie (Pétromont), les télécommunications (Vidéotron) et les pâtes et papiers (Quebecor, Cascades, Domtar). La Caisse de dépôt et placement du Québec exerça d'ailleurs un rôle clé dans chacune de ces initiatives, canalisant le capital francophone dans des activités économiques dont le rayonnement se faisait à une échelle géographique de plus en plus étendue.

C'est dans ce contexte que fut publié en 1978 l'énoncé de politique *Bâtir le Québec* et dans lequel on propose de miser davantage sur la compétitivité et la flexibilité de la firme privée comme moteur de développement économique, bien que toujours conjuguée à l'appui de l'État québécois. Par sa redéfinition de la dynamique qui lie l'État à la firme privée, cet énoncé

25. Yves Bélanger est quant à lui convaincu que le Parti québécois s'est contenté de « mettre en application le programme d'action du rapport Descôteaux. Il [le gouvernement] va en respecter l'esprit, même si le nouveau Conseil des ministres n'a pas beaucoup de sympathie à l'endroit de l'entreprise privée. » *Québec Inc.*, *op. cit.*, p. 145.

26. Pour une étude fort bien élaborée, voir A. Brian Tanguay, « Concerted Action in Quebec, 1976-1983: Dialogue of the Deaf », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec: State and Society*, 1^{re} édition, Agincourt, Ontario, Methuen, 1984, p. 365-385. Aussi, Léon Dion, « Les sommets socio-économiques: vers un corporatisme libéral? », *Gestion*, novembre 1981, p. 7-18.

de politique annonce ainsi une adaptation de la gouvernance québécoise aux réalités changeantes.

Désormais, constate Benoît Lévesque, les politiques industrielles doivent moins soutenir les entreprises en difficulté que les entreprises capables d'innovation et de conquête du monde (les gagnantes). Ce virage est important puisque le modèle de la Révolution tranquille visait la mise en place d'une économie relativement autocentrée et, à cet effet, se préoccupait de diversification, quitte à soutenir les « canards boiteux »²⁷.

Dans *Bâtir le Québec*, l'approche gouvernementale se déclinait en cinq temps : 1) élaborer une politique de développement industriel intégrant le secteur manufacturier et celui des ressources naturelles ; 2) porter une attention spéciale aux petites et aux moyennes entreprises étant donné leur contribution majeure au chapitre de la création d'emplois ; 3) veiller à mieux protéger les secteurs économiques menacés ; 4) faire appel aux sociétés d'État et au secteur public en général pour réaliser les grands objectifs économiques poursuivis ; 5) inciter le secteur privé à faire un plus grand effort pour la recherche et le développement²⁸.

Le gouvernement du Québec privilégiait alors ses propres sociétés d'État en vue de rendre plus concurrentielles les entreprises francophones québécoises. L'action la plus structurante fut l'établissement d'un plan de capitalisation des entreprises sans commune mesure au Canada, programme connu sous le vocable de Régime d'épargne-actions (RÉA) et qui contribua à lancer plusieurs nouvelles entreprises et à augmenter radicalement leur capacité de croissance²⁹. L'idée était de trouver les capitaux qui faisaient défaut à l'entreprise privée québécoise auprès des Québécois eux-mêmes et de lancer maintes initiatives économiques. Toutefois, ce programme a subséquemment été victime de son propre succès, dans la mesure où l'abondance momentanée de capital, à un coût relativement faible, se traduisit par le financement de plusieurs aventures économiques rocambolesques qui, malheureusement pour les épargnants québécois, ne résistèrent pas à l'épreuve du temps.

27. Benoît Lévesque, « Vers un modèle québécois de seconde génération ? », dans Michel Venne (dir.), *Justice, démocratie et prospérité : l'avenir du modèle québécois*, Montréal, Québec Amérique, coll. « Débats », 2003, p. 54-55.

28. Gouvernement du Québec, *Bâtir le Québec – énoncé de politique économique*, Ministère d'État au Développement économique, 1979.

29. Subséquemment, au moment du repli économique de la fin des années 1980, plusieurs petits investisseurs peu aguerris aux principes du libre marché perdirent leurs mises de fonds.

Prenant comme indicateurs la forte présence de certains « secteurs mous » dans la structure économique québécoise et la présence d'un gouvernement souverainiste au Québec, plusieurs observateurs canadiens ont présenté l'économie québécoise comme étant peu apte à s'adapter aux grandes mutations économiques. Conscientes des défis qui se posaient, les autorités politiques à Québec ont alors fait le pari d'un État partenaire prioritairement avec la firme privée, en vue d'une transformation majeure de l'économie au chapitre de la propriété des entreprises et de leur rayonnement ici et à l'étranger.

C'est ainsi que convergeaient, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, des initiatives diversifiées sur le plan de la création de la richesse et que se déployaient des stratégies de développement dont les objectifs portaient, d'une extrémité du continuum, sur la conquête des marchés internationaux et, de l'autre, sur la mise en valeur des ressources locales et régionales. Les dynamiques marchandes et communautaires venaient ici, en partie à tout le moins, s'épauler l'une l'autre. La reconnaissance de la place centrale exercée par l'économie de marché dans les pays industriels avancés, après avoir été malmenée à l'intérieur de la formation avant que le Parti québécois ne prenne le pouvoir en 1976, reprend petit à petit du galon au sein du parti gouvernemental, contribuant ainsi à atténuer les différences idéologiques avec le Parti libéral du Québec.

La fin des années 1970 voit également apparaître une nouvelle politique de gestion du personnel de la fonction publique avec l'adoption, par le gouvernement Lévesque en 1978, de la Loi sur la fonction publique qui vient modifier la Loi de la fonction publique de 1965 et la Loi du ministère de la fonction publique de 1969. Cette nouvelle loi accroît sensiblement la protection des fonctionnaires contre le favoritisme, l'arbitraire et l'ingérence politique au regard de l'embauche, de la destitution et de la révocation, de même qu'elle rétablit la sécurité d'emploi aux fonctionnaires de l'État québécois. La nouvelle loi couvre en outre les ouvriers de l'administration publique³⁰. Un pas de plus dans la professionnalisation de la fonction publique québécoise est alors franchi.

Un autre pas, tout aussi significatif, sera franchi à peine cinq ans plus tard avec la nouvelle Loi sur la fonction publique de 1983 qui vient élargir encore une fois la définition légale de « fonctionnaire », pour y inclure alors les sous-ministres et équivalents sous le vocable d'« administrateur d'État ». La loi de 1983 introduit également de nouveaux assouplissements dans l'exercice de la liberté politique des fonctionnaires québécois,

30. Louis Borgeat, *La sécurité d'emploi dans le secteur public*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1996, p. 22-24.

notamment ceux qui désirent accéder à des fonctions politiques. De plus, elle modifie les modalités d'acquisition de la sécurité d'emploi, tout en la préservant, en distinguant trois catégories d'employés³¹.

À la même période, tout le monde occidental était balayé par diverses tendances idéologiques de droite. Alain Noël fait le constat d'ailleurs qu'au cours des années 1980,

les forces conservatrices et les idées de droite ont sans conteste pris le dessus ; la droite définit les problèmes, avance des solutions et préside, dans une large mesure, aux changements qui, graduellement, modifient la protection sociale. La gauche, pour sa part, semble souvent incapable de définir une réponse, claire et politiquement viable, aux idées de la droite, et se cantonne souvent dans la préservation des acquis³².

Les forces vives au sein du Parti québécois et le mouvement syndical au Québec ne sont pas demeurés imperméables au nouveau contexte international. Au sein même du deuxième gouvernement du Parti québécois (1981-1985), on constate des changements significatifs dans la façon de débattre les questions politiques de l'heure et de prendre position par rapport aux stratégies économiques de développement. « De 1981 à 1985, le gouvernement péquiste se trouve coincé entre la nécessité de réduire les dépenses et ses penchants de bon gouvernement social-démocrate. Il s'aliène les syndicats du secteur public, tout en tentant de se rapprocher du monde des affaires. Il essaie, en même temps, de mettre l'administration à jour, d'introduire les valeurs d'accès à l'égalité, de service à la clientèle, d'efficacité³³. »

Accentuant alors la position exprimée dans l'énoncé de politique Bâtir le Québec publié quatre ans plus tôt, le gouvernement Lévesque affirme de nouveau le parti pris gouvernemental pour la firme privée en tant que principal agent de développement économique dans son deuxième énoncé majeur de politique économique, soit Le virage technologique de 1982. On peut y lire : « Le gouvernement du Québec se préoccupe au premier plan de créer et de maintenir des conditions favorables au développement et au dynamisme des initiatives privées et croit que l'économie de marché doit être, de façon générale, préservée comme le système le plus apte à l'allocation efficace des ressources³⁴. » Le repli des économies occidentales du

31. Borgeat, *op. cit.*, p. 24-29.

32. Alain Noël, « Vers un nouvel État-providence ? Enjeux démocratiques », *Politique et Sociétés*, n° 30, automne 1996, p. 11.

33. James Iain Gow, *op. cit.*, p. 681-682.

34. Gouvernement du Québec, *Le virage technologique – programme d'action économique*, Québec, Ministère d'État au Développement économique, Québec, 1982, p. 21.

début de la décennie n'allait pas épargner le Québec, il contribua à faire du mouvement syndical un nouvel acteur économique prêt à s'investir dans le capital de risque et à avancer des capitaux autrement inaccessibles.

Le gouvernement du Parti québécois s'engagea aussi dans une démarche de confrontation systématique, évidemment suicidaire sur le plan politique, en se mettant à dos les travailleurs des secteurs public et parapublic. Six projets de loi, passés entre 1982 et 1985, se démarquèrent par leur sévérité, sinon leur réfutation des pratiques de gouvernance jusqu'alors privilégiées, à savoir : le projet de loi 68 diminuant les avantages du régime de retraite des fonctionnaires ; le projet de loi 72 limitant le droit de grève des employés de la fonction publique et les projets de loi 70 et 105 qui abolissaient le droit de grève dans les secteurs public et parapublic, réduisaient les salaires de façon importante (en moyenne de près de 19 % pour la période s'étendant du 1er janvier au 31 mars 1983) et imposaient les conditions de travail et les salaires jusqu'à la fin de 1985. De même, la loi 111 fut votée forçant les enseignants dans les écoles publiques et les cégeps à retourner au travail sous peine d'amendes importantes³⁵. Tout aussi troublant pour la dynamique de concertation auparavant caractéristique de la gouvernance québécoise, le gouvernement du Parti québécois adopta un sixième projet de loi coercitif en 1985, le projet de loi 37, qui permet à l'État notamment de fixer par décret les salaires pour les deuxième et troisième années d'une convention collective du secteur public. Sans surprendre, ces lois discréditèrent le gouvernement du Parti québécois auprès des syndiqués et signalaient que le biais favorable du gouvernement à l'égard des travailleurs s'était estompé. La fin du premier régime péquiste en décembre 1985 est, pour une bonne part, attribuable à une insatisfaction de la part des syndiqués de la fonction publique québécoise qui avaient fait les frais de plusieurs lois antiouvrières.

Témoins de la cassure entre le Parti québécois et ses alliés traditionnels et portés par une mouvance idéologique néolibérale, les libéraux de Robert Bourassa prirent le pouvoir le 2 décembre 1985. Ils en profitèrent pour lancer un vaste projet de réformes de l'État québécois : privatisation des sociétés d'État, déréglementation et réorganisation de l'État furent au centre des projets élaborés par le nouveau gouvernement. Ayant fait élire plusieurs personnalités proches du monde des affaires, Robert Bourassa invita Pierre Fortier, Paul Gobeil et Reed Scowen, tous des transfuges du secteur privé, à présider les trois comités mis sur pied par le gouvernement.

35. Voir Alain-G. Gagnon et Mary Beth Montcalm, *Québec : au-delà de la révolution tranquille*, Montréal, VLB, 1992, p. 136-137. Aussi Raymond Hudon, « Polarization and Depolarization of Quebec Political Parties », dans Alain-G. Gagnon, *Quebec: State and Society*, 1^{re} édition, *op. cit.*, p. 323.

Le rapport Gobeil, portant sur la réorganisation gouvernementale, faisait des propositions favorables au redéploiement et au démantèlement d'une centaine d'organismes gouvernementaux, envisageait une réduction des effectifs gouvernementaux de 25 % et ouvrait la voie à la sous-traitance. Le rapport Scowen avançait des pistes pour la déréglementation, mais elles furent généralement mal reçues auprès de la population³⁶.

Les succès de la « garde montante » ayant été soulignés par les libéraux, l'État du Québec, selon l'idéologie néolibérale, ne devait plus faire concurrence au secteur privé en limitant, par exemple, la circulation des capitaux. Le rapport Fortier sur la privatisation des sociétés d'État faisait le constat que : « [u]ne nouvelle classe managériale francophone s'est imposée dans divers secteurs de l'économie [...] il est de plus en plus difficile de justifier l'interventionnisme du gouvernement au nom des carences de l'entrepreneuriat québécois³⁷. » S'inspirant de l'expérience britannique qu'on voyait d'un bon œil à Québec, le rapport Fortier recommandait de privatiser pas moins de dix sociétés d'État. Avec un chiffre d'affaires dépassant les trois milliards de dollars à l'époque et embauchant plus de dix-sept mille travailleurs, le rôle joué par les sociétés d'État ne faisait aucun doute. Toutefois, la philosophie inspirant à l'époque le gouvernement du Québec avait comme principal objectif « de retourner au secteur privé des activités qui peuvent être entreprises de façon efficace, la privatisation vise aussi des objectifs structurels qui doivent améliorer et renforcer les secteurs clés de l'économie³⁸ ». C'est ce qu'il s'engagea à faire avant de revenir sur sa décision deux ans plus tard.

La grogne à l'égard du gouvernement de Robert Bourassa monta rapidement dans toutes les régions du Québec, dans tous les secteurs menacés et en particulier dans les milieux syndiqués. La tendance affairiste avait pris le haut du pavé et avait beau jeu d'imposer ses diktats tant les forces souverainistes semblaient à bout de souffle, divisées qu'elles étaient entre elles³⁹. C'est dans le monde syndical et dans les milieux populaires que s'organisait l'opposition aux initiatives gouvernementales; les militants étant surtout occupés à fourbir leurs armes pour le prochain rendez-vous

36. Reed Scowen eut d'ailleurs droit à une nomination de délégué général du Québec à Londres après le dépôt de son rapport qui ne semblait plus satisfaire les attentes du premier ministre Bourassa.

37. Gouvernement du Québec, *Privatisation des sociétés d'État, orientations et perspectives* (Rapport Fortier), Québec, Ministère des Finances, ministre délégué à la Privatisation, 1986, p. 11.

38. Rapport Fortier, *op. cit.*, p. 12.

39. La tendance affairiste s'organisa plus librement à la suite du départ de Claude Ryan comme chef du PLQ en août 1982. Parmi les deux principales raisons invoquées pour expliquer son départ, Claude Ryan souligne la défaite électorale de 1981 aux mains de

électoral. Les réactions à la publication des trois rapports furent unanimes. Éditorialistes, leaders étudiants, syndicalistes, membres dirigeants des commissions scolaires et employés des sociétés d'État s'opposèrent à la mise en application des recommandations des différents rapports⁴⁰. En bref, et comme le remarque Gow : « Les libéraux introduisent peu de changements formels dans la structure et les processus de gestion du personnel [...]. Le gouvernement libéral maintient plutôt le régime de négociation collective introduit en 1985 par le PQ, y ajoutant seulement des sanctions draconiennes pour ceux qui ne respectent pas les exigences des services essentiels, par l'adoption d'une nouvelle loi, la loi 160 de 1986⁴¹. »

La gouvernance québécoise, axée sur la concertation des acteurs économiques et sociaux, était-elle véritablement menacée ? Selon Gilles L. Bourque, une nouvelle culture était en voie de s'institutionnaliser. Jetant un regard avisé sur la phase de transition entre les régimes péquiste et libéral du milieu des années 1980, Bourque constate que :

Cette redéfinition des relations entre le secteur public et le secteur privé passe par une séparation plus stricte, par une exclusion mutuelle, du social et de l'économie. Elle exige le retrait des objectifs collectifs de l'économie, espace qu'on veut réserver à la libre volonté des individus, aux activités privées [...]. La croyance indéfectible à la liberté des choix individuels constitue le principe fondamental sur lequel repose la critique du modèle québécois⁴².

C'était l'époque des gouvernements Thatcher et Reagan qui battait son plein au Royaume-Uni et aux États-Unis. C'était aussi le début de l'ère Mulroney qui devait rapidement mener à la publication du rapport Nielsen en 1986 et inscrire une volonté politique de poursuivre hardiment la déréglementation, encourager la privatisation des sociétés de la couronne, vue comme un héritage libéral coûteux sur la scène pancanadienne, et de réduire les effectifs du gouvernement fédéral⁴³. C'est aussi la période de la libéralisation des échanges économiques qui prenait son envol et qui

René Lévesque et le déplacement du PLQ vers la droite de l'échiquier politique, suivant le mouvement volontariste libéral qui battait son plein. Voir Pierre Vennat, « Ryan quitte sur un désaccord "sérieux" », *La Presse*, 11 août 1982, p. A1.

40. Voir Claude Beauregard, « Les finances publiques du Québec et le désengagement de l'État au cours des années 80 », dans Robert Bernier et James Iain Gow (dir.), *Un État réduit ? / A Down-Sized State ?*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1994, p. 44-46.
41. James Iain Gow, « La gestion des ressources humaines dans une période de compressions budgétaires : La fonction publique du Québec, de 1981 à 1991 », dans Robert Bernier et James Iain Gow (dir.), *op. cit.*, p. 76.
42. Gilles L. Bourque, *Le modèle québécois : de l'émergence au renouvellement*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2000, p. 79.
43. James Iain Gow, « Repenser l'État et son administration », *Politique*, n° 11, 1987, p. 5-42.

allait conduire à la signature des deux traités de libre-échange (ALÉNA et ALÉ)⁴⁴.

Lors des négociations du secteur public en 1986, les libéraux du Québec, profitant du fait que le gouvernement péquiste précédent avait coupé plusieurs passerelles avec ses alliés traditionnels en 1982 et 1983, assujettirent les conditions de travail et les salaires à la lutte contre le déficit, menaçant de réduire substantiellement les programmes sociaux et les services en région et de délaisser la lutte contre les disparités. Devant le tollé soulevé dans toutes les régions et les grands secteurs économiques du Québec, le gouvernement Bourassa changea de cap. Après réflexion, il recula devant les arguments de plusieurs partenaires sociaux de l'État, préférant reconduire dans plusieurs cas les pratiques qui avaient fait de la gouvernance québécoise un succès au chapitre du système de production⁴⁵. C'est ainsi que les grands thèmes de la privatisation, de la déréglementation et de la réorganisation gouvernementale furent les uns après les autres abandonnés comme objectifs politiques et que les ministres chargés de les concrétiser quittèrent le gouvernement pour se consacrer à d'autres tâches.

La récession du début des années 1990 confirma Bourassa dans son choix de mettre pleinement à contribution les différents partenaires économiques et sociaux pour relancer l'économie. Après une certaine remise en question de la gouvernance québécoise, correspondant au deuxième mandat du gouvernement péquiste (1981-1985) et au retour au pouvoir des libéraux de Robert Bourassa en décembre 1985, celle-ci fut redynamisée vers la fin du mandat alors que le gouvernement cherchait une façon de refaire une coalition des acteurs politiques, sociaux et régionaux. Il misait sur la politique des grappes industrielles, présentée comme novatrice et porteuse pour l'avenir économique de toutes les régions du Québec dans un monde de plus en plus mondialisé sur le plan économique.

Le gouvernement Bourassa adopta toutefois quelques années plus tard, soit en 1993, la Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics qui, comme le suggère son titre, avait pour principal objectif de réduire de 20 % le personnel d'encadrement avant le 1^{er} avril 1996 et de 12 % le personnel des autres catégories d'emploi avant le 1^{er} avril 1998.

44. Voir François Rocher, « Le Québec dans les Amériques : de l'ALE à la ZLEA », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *op. cit.*, p. 455-479.

45. A. Brian Tanguay, « Business, Labour and the State in the "New Quebec" », *The American Review of Canadian Studies*, vol. 17, n° 4, 1987-1988, p. 396-405. Aussi Gilles L. Bourque, *op. cit.*, p. 87.

Inscrite dans une mouvance néolibérale, cette volonté de réduire la taille de la fonction publique va s'accroître avec le retrait de la vie politique de Robert Bourassa et l'élection de Daniel Johnson comme chef du Parti libéral en 1994. Le PLQ revenait à ses anciens réflexes du milieu des années 1980, alors que l'idéologie volontariste battait son plein dans plusieurs pays industriels avancés. Toutefois, l'élection d'un gouvernement péquiste en 1994, après neuf ans dans l'opposition, participa à accroître la pertinence de l'État en tant qu'instrument privilégié de développement socioéconomique. En effet, il proposa une revalorisation, partielle mais réelle, de la fonction publique québécoise, comme en témoigne l'adoption, en 1995, de la Loi modifiant la Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics. Cette évolution de la vision de l'État québécois gagne évidemment, dans le cas du gouvernement péquiste, à être située en relation à la relance du projet souverainiste.

En effet, à la veille du référendum annoncé pour le début du mandat, il devenait impératif de faire la démonstration que les entreprises québécoises étaient mieux servies avec un État interventionniste modéré qu'avec un État discret, tenu à l'écart des décisions économiques et réagissant simplement à des décisions arrêtées ailleurs. Cette prise de position étant, cela n'empêcha toutefois pas le gouvernement de Jacques Parizeau d'affirmer être prêt à se départir de certaines sociétés d'État pourvu que le gouvernement n'ait pas de pertes financières à assumer⁴⁶.

Au lendemain de l'échec référendaire et de l'arrivée de Lucien Bouchard au gouvernail de l'État québécois en janvier 1996, le gouvernement se montra plus circonspect et mit plutôt sur un discours proposant une redéfinition des interventions de l'État québécois. L'arrivée de Lucien Bouchard contribua dès son accession aux postes de président du Parti québécois et de premier ministre du Québec à insuffler certaines idées néolibérales dans le discours péquiste. Ce changement de discours s'est par contre largement appuyé sur plusieurs acquis en matière de gouvernance externe : c'est sans briser les rapports de concertation entre l'État et ses principaux partenaires sociaux que Bouchard parvint à faire des finances publiques la grande priorité du gouvernement du Québec.

Ébranlée par les soubresauts politiques du référendum d'octobre 1995, l'élite économique québécoise tardait à se lancer dans de grands

46. Luc Bernier et Francis Garon, « Les sociétés d'État québécoises : après les privatisations, l'adaptation à l'économie mondialisée », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *op. cit.*, p. 227-250. Cela se passait dans un contexte où les libéraux provinciaux avaient, juste à la veille des élections de 1994, privatisé SIDBEC et le mont Sainte-Anne.

projets. Elle prenait une position attentiste, ce qui incita le premier ministre Bouchard à raviver la formule des sommets économiques. C'est ainsi qu'il prit l'initiative de tenir un Sommet sur l'économie et l'emploi en mars 1996, auquel furent conviés tous les décideurs de l'économie marchande et sociale, les groupes populaires, les gens d'affaires et les centrales syndicales. Il fallait, selon Lucien Bouchard, donner un important coup de barre en prenant la mesure du déficit budgétaire de manière solidaire. Avec le recul du temps, cette solidarité mettait à contribution le monde syndical, les employés de l'État, les moins nantis; tous étaient invités à se serrer la ceinture et à se priver de services pour redonner à l'État et à l'entreprise privée une marge de manœuvre significative⁴⁷.

Bref, avec l'arrivée au pouvoir à Québec de Lucien Bouchard, un discours moins favorable à l'intervention de l'État s'incruste. Ce trait caractéristique de la gouvernance québécoise depuis la Révolution tranquille était remis en question d'une façon plus marquée. C'est peut-être le rapport Facal, déposé en 1997, qui fit le mieux la preuve que le gouvernement du Parti québécois délaissait certains des éléments de son programme économique⁴⁸. Nous y reviendrons dans la prochaine section.

À fort contenu idéologique, ce discours se réclame de certains changements qui ont eu lieu au Québec au cours des quatre dernières décennies pour justifier sa pertinence. Tout d'abord, il avance que l'économie n'était plus dominée par une bourgeoisie d'affaires anglophone; les Québécois francophones, appuyés par l'État du Québec, s'étaient imposés davantage au sein de plusieurs secteurs économiques. Deuxièmement, plusieurs initiatives gouvernementales avaient permis de hausser de façon substantielle les sources de capitaux permettant aux entrepreneurs québécois de répondre à la concurrence internationale dans de nombreux domaines. Troisièmement, les compagnies québécoises inscrites en bourse étaient souvent vues comme des chefs de file (Bombardier, Quebecor, Videotron) dans leurs domaines respectifs. Quatrièmement, les grandes universités québécoises produisaient comme jamais auparavant des diplômés permettant d'appuyer solidement l'économie du savoir et de l'information de même que l'ensemble des domaines porteurs de la nouvelle économie (p. ex. : les biotechnologies, l'aéronautique, l'industrie du multimédia). Puisque les Québécois francophones n'étaient plus en position de faiblesse

47. Les groupes de femmes et de jeunes ont toutefois été exclus du consensus final de ce sommet. Au bout du compte, celui-ci s'est donc traduit par une solidarité à géométrie variable, comme c'est peut-être souvent le cas avec la gestion ou la recherche du consensus.

48. Gouvernement du Québec, *Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux* (rapport Facal), 1997.

constante sur leur propre territoire, suggérait le discours, l'intervention de l'État n'était plus nécessaire.

En d'autres mots, ce discours reposait sur une vision crypto-conservatrice de l'interventionnisme : celui-ci était en effet réduit à une action *a posteriori*, exclusivement réactive, dont l'unique objectif était de corriger la faiblesse relative, sur le plan socioéconomique, des francophones sur le territoire québécois. Dans cette perspective, puisque cette correction ou ce rattrapage collectif était maintenant terminé, la pertinence d'un État québécois dirigiste se serait atténuée et, sans surprendre, la question des finances publiques devint alors quasi hégémonique.

Cette période s'achève avec la décision du gouvernement fédéral, au lendemain du référendum, de couper plusieurs milliards de dollars dans les transferts aux provinces, ce qui contribua entre autres à forcer ces derniers à faire des choix déchirants dans leurs politiques gouvernementales. Le gouvernement du Québec, même s'il devait être soucieux de préserver ses fonctions étatiques, était dans une situation doublement problématique, puisqu'il souhaitait atteindre son objectif du déficit zéro tout en devant essayer des pertes majeures au chapitre des transferts fédéraux. Bien entendu, cette difficulté additionnelle liée à l'objectif du déficit zéro en est une créée par le gouvernement Bouchard : il s'agit d'une contrainte budgétaire qu'il s'impose à lui-même, comme l'illustre dès l'arrivée de Bouchard au poste de premier ministre, en 1996, l'adoption de la Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire. Il faut bien souligner, à cet égard, que l'argumentaire sur lequel repose cette loi n'est évidemment pas convaincant pour tous, malgré l'apparent consensus des principaux acteurs socioéconomiques ayant participé au Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996⁴⁹. Quoi qu'il en soit, on retiendra essentiellement, en simplifiant quelque peu, que cette période se caractérise par une valse-hésitation et surtout par un essoufflement de la dynamique de construction de la gouvernance québécoise mise en œuvre depuis 1960.

49. Pour une analyse critique de cette dérive comptable sur le déficit budgétaire et la dette publique totale, voir Éric Montpetit et Christian Rouillard, « La Révolution tranquille et le réformisme institutionnel : pour un dépassement des discours réactionnaires sur l'étatisme québécois », *Globe: Revue internationale d'études québécoises*, vol. 4, n° 1, 2001, p. 119-139. Pour une analyse détaillée de la réduction des transferts fédéraux aux provinces du *Plan budgétaire 1995*, voir François Rocher et Christian Rouillard, « Décentralisation, subsidiarité et néo-libéralisme au Canada », *Canadian Public Policy / Analyse de politiques*, vol. 24, n° 2, 1998, p. 233-258.

Vers une redéfinition de la gouvernance québécoise à travers la managérialisation de l'État: l'intensification de la rupture historique (1998 à nos jours)

Après leur défaite aux mains de Jacques Parizeau en 1994, les libéraux de Daniel Johnson fils jetèrent leur dévolu au printemps 1998 sur Jean Charest, l'ancien chef conservateur fédéral, qui s'employa immédiatement à dénoncer les acquis de la Révolution tranquille, faisant le pari d'une confiance aveugle aux forces du marché comme la voie à privilégier au Québec:

Nous avons notamment constaté que le type d'intervention de l'État doit changer et laisser davantage de place aux individus. Nous devons passer d'un État interventionniste, quelquefois paternaliste, à un État accompagnateur, à un État partenaire. Nous devons favoriser la responsabilisation des individus et des collectivités locales⁵⁰.

Il semble que l'air du temps ait été favorable à la révision du rôle des sociétés d'État et à la réévaluation des missions gouvernementales. C'est d'ailleurs en avril 1997 que le gouvernement Bouchard a mandaté un Groupe de travail, présidé par Joseph Facal, en vue d'examiner le rôle de 204 organismes gouvernementaux. Les sociétés Hydro-Québec et Loto-Québec ainsi que la Caisse de dépôt et placement étaient toutefois exclues de l'étude. Au moment de déposer son rapport, Joseph Facal concluait: « Dans la mesure du possible, nous avons tenté de mener cet examen sans ornières idéologiques, sans idées préconçues, sans préjugés, à l'aide d'une grille d'analyse rigoureuse...⁵¹ ». Toutefois, comme le souligna le ministre dans sa lettre de transmission à Jacques Léonard, ministre délégué à l'Administration et à la Fonction publique et Président du Conseil du Trésor, cette grille d'analyse tirait son inspiration d'un contexte politique influencé par la « rationalisation budgétaire⁵² ». De l'aveu du ministre donc, l'étude était marquée au fer rouge par une démarche idéologique bien qu'elle soit enveloppée dans un langage bureaucratique. Le rapport Facal ne fut pas mis en œuvre, mais il contribua à modifier le discours politique, à diviser le Parti québécois et peut-être encore davantage à donner du tonus aux idées portées par la droite au Québec.

50. Jean Charest, « De Québec Inc. à Québec.com », dans Yves Bélanger, Robert Comeau et Céline Métivier (dir.), *La révolution tranquille, 40 ans plus tard: un bilan*, Montréal, VLB éditeur, 2000, p. 190.

51. On doit se reporter ici au rapport pour une vue d'ensemble: Gouvernement du Québec, *Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux* (rapport Facal), 1997.

52. *Ibid.*, p. 3.

La fin de la décennie représente donc une période charnière dans l'histoire de l'administration publique québécoise. Du côté du discours politique, l'Action démocratique du Québec, le Parti libéral du Québec et même parfois le Parti québécois se rejoignent sur la nécessité de rompre avec l'héritage de la Révolution tranquille, essentiellement présenté comme un étatsisme rigide et un interventionnisme excessif. Ils proposent alors, d'un côté, l'émergence de nouvelles solidarités régionales et locales et, de l'autre, le soutien à une responsabilisation individuelle accrue. Bref, l'État québécois contemporain, victime de blocages institutionnels et de rigidités organisationnelles, serait en quelque sorte frappé du sceau de l'anachronisme. De plus, sa modernisation passerait, d'une part, par la substitution de la logique managérielle à la logique bureaucratique et, d'autre part, par la substitution du modèle partenarial (économie sociale) au modèle de l'économie publique mixte (État providence). La séparation de l'économique et du social a rarement été aussi nette. Les dimensions interne (modernisation de la gestion publique) et externe (autonomie et capacité étatiques) de la gouvernance québécoise sont donc au cœur des débats et seront des éléments incontournables de la démarche entreprise en vue de « réinventer l'État » québécois, formule consacrée du débat politique de la seconde moitié des années 1990.

Consécration manifeste du triomphe de la pensée managérielle au sein de l'administration publique québécoise, la Loi sur l'administration publique de 2000 est adoptée sous le gouvernement de Lucien Bouchard. Soucieux de mettre l'accent sur la qualité de la prestation des services publics, ce nouveau cadre de gestion insiste sur le fait que « la principale mission de l'État est de s'assurer que les citoyens reçoivent des services publics de la plus haute qualité, au meilleur coût. La réforme doit donc conduire à un appareil administratif plus moderne, capable de s'adapter aux défis de court et long termes, bien centré sur les attentes et les besoins des diverses composantes de la société⁵³. »

S'appuyant sur des contextes macro-économique et méso-politique qui renvoient à l'intégration des économies nationales, évidemment conjuguée à l'accroissement des échanges commerciaux internationaux, à l'assainissement des finances publiques, de même qu'aux opportunités créées par les récents développements des nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC), la Loi sur l'administration publique privilégie une gestion par résultats qui s'articule à travers la

53. *Pour de meilleurs services aux citoyens : un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique – Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 1999, p. iii.

trilogie suivante : un allègement du contexte normatif et réglementaire ; une diffusion soutenue de contrats de performance et d'imputabilité propres à chaque unité organisationnelle ; enfin, le renforcement concomitant de la reddition de comptes afin de donner un sens aux prétentions d'imputabilité précédentes. Des moyens d'action et d'encadrement particuliers ont été retenus, nommément⁵⁴ :

- un engagement public de chaque ministère et organisme quant à la qualité des services ;
- l'élaboration par chaque ministère et organisme d'un plan stratégique pluriannuel ;
- la publication par chaque ministère et organisme d'un plan annuel de gestion des dépenses ;
- la reformulation du rapport annuel de chaque ministère et organisme en rapport annuel de gestion ;
- la réduction des contrôles *a priori* jusqu'alors exercés par les organismes centraux.

Pierre angulaire du passage vers la gestion par résultats, les contrôles bureaucratiques doivent de prime abord disparaître pour céder la place à des indicateurs quantitatifs de performance (objectifs et cibles). Les traditionnels contrôles *a priori*, auparavant jugés nécessaires pour s'assurer de la légalité et de la conformité des décisions administratives, sont ici considérés comme autant de facteurs de rigidité et de blocage opérationnels, autant de freins à l'habilitation des gestionnaires et à la débureaucratization des ministères et organismes. Source présumée du raffermissement des intelligences organisationnelles, la mise en œuvre de ce nouveau cadre de gestion dépend entièrement de la création et de la prolifération de ces instruments statistiques d'évaluation *a posteriori* du rendement individuel et de la performance collective. Succinctement résumée, la Loi sur l'administration publique ne vise donc pas tant à établir un nouveau point d'équilibre entre les rationalités juridique et managérielle, qu'à gommer la première au profit de la seconde⁵⁵.

54. *Loi sur l'administration publique (projet de loi 82)*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 2000, p. 10-16.

55. Pour une analyse critique de la Loi sur l'administration publique et du nouveau cadre de gestion qu'elle introduit, voir notamment Christian Rouillard, « L'innovation managérielle et les organismes centraux au Québec », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *op. cit.*, p. 209-226 ; André Gélinas, *L'administration centrale et le cadre de gestion – les ministères, les organismes, les agences, les appareils centraux*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, p. 601-653.

Bien que la montée du nouveau management public⁵⁶ dans le secteur public québécois soit antérieure de plusieurs années à l'adoption de la Loi sur l'administration publique, celle-ci se distingue des velléités de réforme antérieures, non seulement par sa portée générale et par sa nature juridique, mais encore et peut-être surtout parce qu'elle traduit une volonté manifeste de redéfinir sur une base managérielle la gouvernance québécoise. Plus qu'un simple exercice d'innovation administrative, la Loi sur l'administration publique touche les dimensions interne et externe de la gouvernance québécoise et participe, en ce sens, à une remise en cause de l'héritage politico-administratif de la Révolution tranquille. On peut même dire que la Loi sur l'administration publique du gouvernement péquiste prépare le terrain, en quelque sorte, pour la démarche de modernisation du gouvernement libéral, bien que, comme nous le verrons dans les chapitres suivants, cette dernière s'en distingue à plusieurs égards.

Ainsi, à l'époque où Jean Charest devient chef du Parti libéral du Québec après avoir été celui du Parti progressiste-conservateur sur la scène fédérale, l'administration publique québécoise est sous l'emprise de la pensée managérielle. Les décisions sont plus que jamais prises à l'aune de la rationalisation budgétaire, du resserrement des dépenses publiques et de la lutte contre le déficit. La poursuite de cet objectif de rationalisation budgétaire va, d'une part, inciter les acteurs politiques à réévaluer leurs programmes politiques et, d'autre part, contribuer de façon importante à légitimer la présence de nouveaux acteurs politiques à la droite de l'échiquier politique sur les scènes québécoise et canadienne. Pensons ici au Parti de la réforme, réincarné par la suite sous la forme de l'Alliance canadienne et plus récemment du nouveau Parti conservateur sous le leadership de Stephen Harper et, au Québec, à l'Action démocratique du Québec de Mario Dumont. C'est forte de cette nouvelle mouvance que l'Action démocratique, après avoir délaissé ses revendications constitutionnelles à l'origine même de sa venue sur la scène politique, a élaboré un programme politique inspiré par les partis de droite aux États-Unis, en Angleterre et au Canada hors Québec. En somme, selon les adéquistes, il devenait impératif de responsabiliser les individus et de mettre en place des méthodes de nature coercitive plutôt que de donner aux citoyens les moyens d'assumer pleinement leurs rôles dans la société.

Les gains politiques faits par les partis de droite au cours de la dernière décennie au sein de l'opinion publique n'ont eu de cesse d'inciter les partis gouvernementaux à ajuster leurs programmes politiques pour

56. Nous expliquerons de manière détaillée le mouvement du nouveau management public au début du chapitre suivant.

rendre compte de cette réalité. Ainsi sans qu'elles ne parviennent à prendre le pouvoir, l'ADQ et l'Alliance canadienne ont été à même d'influencer le cours des choses en ouvrant à droite le monde des possibles, contribuant de cette façon à légitimer les forces du marché plutôt que de faire porter les débats sur la répartition de la richesse, toujours injustement distribuée au Québec malgré le discours voulant que les francophones ne soient plus en position défavorable. Influencés par les courants du volontarisme libéral, les libéraux de Jean Charest défendront, à l'instar entre autres de l'économiste Jean-Luc Migué⁵⁷, que toute intervention qui vise la redistribution de la richesse porte préjudice aux forces du marché et nuit à la productivité⁵⁸.

Comme nous l'avons vu, le PQ sous le leadership de Lucien Bouchard avait déjà lancé des projets marqués au sceau du contrôle des dépenses et de la lutte contre le déficit. Contrairement à la façon conflictuelle avec laquelle Bob Rae et Mike Harris, ses homologues ontariens, avaient procédé en imposant des conditions de travail non négociées aux employés de l'État, Bouchard s'est assuré d'obtenir l'appui, même si mitigé à l'occasion, d'une partie des corps intermédiaires du Québec pour implanter sa politique du déficit zéro. Le premier ministre Bouchard avait cru essentiel de faire appel à l'ensemble des décideurs économiques et des représentants de la société civile avant de mettre en place les principaux pans de sa réforme, confirmant ainsi une pratique inhérente à la gouvernance québécoise. Il faut toutefois souligner que cet effort de concertation était d'autant plus nécessaire que le gouvernement Bouchard ne disposait d'aucun mandat électoral pour s'engager sur cette voie. En effet, Lucien Bouchard a succédé à Jacques Parizeau comme premier ministre du Québec au début de 1996, à la suite de l'échec référendaire de 1995, sans solliciter un nouveau mandat auprès des électeurs québécois.

L'arrivée de Bernard Landry comme chef de gouvernement en mars 2001, dans la foulée de la démission-surprise de Lucien Bouchard, puis la tenue d'élections provinciales en avril 2003, ont contribué à réinscrire la gouvernance québécoise dans les débats publics. En effet, le gouvernement du Parti québécois a souhaité miser sur l'actualisation des modalités de gouvernance, contrairement aux adéquistes qui n'ont eu de cesse de s'en prendre à ses éléments clés, présentant les corps intermédiaires comme des profiteurs du système, ou comme une simple clique, décrivant leurs

57. Jean-Luc Migué, *Étatisme et déclin du Québec: bilan de la Révolution tranquille*, Montréal, Éditions Varia, 1998.

58. Cet argument est développé dans Éric Montpetit et Christian Rouillard, « La Révolution tranquille et le réformisme institutionnel. Pour un dépassement des discours réactionnaires sur l'étatisme québécois », *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 4, n° 1, 2001, p. 119-139.

revendications comme étant celles formulées par les défenseurs d'intérêts bassement égoïstes. Plutôt que de réfléchir sur les tenants et les aboutissants d'une fonction publique professionnelle et des sociétés d'État, de même que d'évaluer sereinement l'apport du mouvement syndical contre les pratiques discriminatoires et les injustices de divers ordres, les adéquistes ont préféré se faire populistes et accuser ces représentants de copinage et de vivre aux crochets de la société.

Les libéraux de Jean Charest se sont démarqués pendant la campagne de 2003 en se targuant d'être respectueux des valeurs libérales et de vouloir mieux doter les régions de pouvoirs qui leur échappaient. Ils ont aussi fait la leçon aux adéquistes qu'ils trouvaient irrespectueux de la contribution des divers groupes sociaux et ont dénoncé les péquistes de ne pas avoir respecté les pratiques démocratiques lorsqu'ils ont procédé de manière autoritaire aux fusions de diverses municipalités à travers tout le Québec. Comme nous le verrons au chapitre 4, une fois élus, ces mêmes libéraux se sont lancés tête baissée dans une vaste campagne de réévaluation des organisations et des missions étatiques, ont procédé au gel des embauches dans la fonction publique, ont lancé un certain mouvement de décentralisation des pouvoirs vers les élus régionaux, ont procédé à la remise en question du financement des centres de la petite enfance au profit de garderies privées et, pour se limiter à ces initiatives, ont procédé à l'affaiblissement du Code du travail dans l'objectif avoué de faciliter le recours à la sous-traitance.

Les débats des dernières années ont conduit à poser des questions fondamentales sur la façon d'assumer la gouvernance au Québec, c'est-à-dire les rôles respectifs de l'État, du marché et de la société civile⁵⁹. À cet égard, Benoît Lévesque signale de façon fort pertinente que : « Dans la mesure où les objectifs de développement incluent les dimensions concernant le développement durable, la qualité de vie et une cohésion sociale basée sur l'équité, voire l'égalité, il pourrait être rationnel de choisir un modèle moins efficient mais moins producteur d'inégalité⁶⁰. »

Conclusion : vers un rejet de l'Étatisme et du néocorporatisme ?

L'étatisme et les réseaux néocorporatistes sont les principales modalités de la gouvernance québécoise depuis la Révolution tranquille.

59. Voir respectivement les contributions de Benoît Lévesque, *op. cit.*, et de Françoise David, « Pour un État solidaire d'abord », dans Michel Venne (dir.), *Justice, démocratie et prospérité*, *op. cit.*, p. 71-75.

60. Benoît Lévesque, *op. cit.*, p. 64-65.

Ces modalités ont été fréquemment remises en question par les partisans d'un volontarisme libéral, auquel se rattache le nouveau management public que l'on présente au chapitre suivant, mais elles ont toujours survécu aux attaques. Au bout du compte, tous les leaders du Québec, même ceux tentés par le volontarisme libéral, ont conclu que ces modalités de gouvernance convenaient au Québec, notamment en raison de sa situation particulière en Amérique du Nord. Les gouvernements du Parti libéral pendant les années 1960 et celui du Parti québécois au pouvoir de 1976 à 1981 ont été les plus fidèles à l'étatisme et au néocorporatisme. Lors des années de gouverne libérale de 1970 à 1976 et de 1985 à 1994, ainsi que des années de gouverne péquiste de 1981 à 1985, les tentations du volontarisme libéral ont été plus dommageables pour les gouvernements eux-mêmes, systématiquement incapables d'obtenir un troisième mandat consécutif, que pour la gouvernance québécoise à proprement parler. De la fin des années 1980 jusqu'à 1998, les partis ministériels ont toutefois renoué, bien qu'avec un enthousiasme inégal, avec une politique d'interventionnisme modéré afin d'appuyer l'économie québécoise, en partenariat avec les milieux syndicaux, le mouvement coopératif et le monde des affaires.

Toujours en tension, la gouvernance québécoise a généralement évolué dans le respect des valeurs démocratiques. Au service de ces valeurs, les gestionnaires de l'État au Québec, même lorsqu'ils furent influencés par diverses tendances sur la scène internationale et québécoise, se sont généralement passé le témoin avec aplomb, confirmant le professionnalisme d'une fonction publique somme toute institutionnellement jeune et prête à défendre l'intégrité des institutions québécoises. L'élection québécoise d'avril 2003 donne l'impression que le projet d'un Québec prospère et juste grâce aux interventions de l'État est sévèrement pris à partie, identifié par les libéraux et les adéquistes comme étant à l'origine des problèmes structurels propres à l'économie québécoise. Ces deux partis s'opposent carrément à l'étatisme et croient qu'il faille éliminer l'influence des réseaux néocorporatistes.

Au moment où le gouvernement de Jean Charest poursuit son projet de modernisation de l'État, il est sain de se remémorer les propos de Claude Ryan, dont l'influence au Parti libéral du Québec aura été marquante pendant plus de quarante ans :

D'un gouvernement qui entend procéder à une révision en profondeur des rôles de l'État, on est en droit d'exiger qu'il définisse clairement comment il perçoit ce rôle et qu'il dévoile expressément les critères dont il entend

s'inspirer pour procéder à des changements. [...] les compressions paramétriques qui prétendent frapper tous les ministères et organismes également sont très dangereuses⁶¹.

En effet, avant toute modernisation de l'État, il aurait été utile que Jean Charest explique aux Québécois pourquoi les organisations, les pratiques, les principes et les valeurs qui ont donné le lustre à l'État québécois depuis la Révolution tranquille seraient devenus problématiques. Pour emprunter la métaphore biomédicale qui pullule en études managérielles, on peut avancer à cet égard qu'une erreur de diagnostic se traduit rarement par une prescription appropriée. Dans les chapitres qui suivent, nous montrerons que, bien plus que la gouvernance québécoise construite au cours des quarante dernières années, c'est la modernisation de l'État du gouvernement Charest qui pose problème.

61. Ces propos publiés au lendemain de sa mort sont tirés de Claude Ryan, «L'autorité politique et le service du bien commun. Un testament politique», *Le Devoir*, 10 février 2004, p. A7.

Le managérialisme et l'administration publique québécoise

« La modernisation de notre État n'est pas une question idéologique ou partisane, mais une nécessité qui nous est dictée par notre époque et ses enjeux. »

Jean Charest¹

Introduction

En explicitant la dimension historique de la configuration actuelle de la gouvernance québécoise, le chapitre précédent permet de mieux saisir le contexte politique et sociétal dans lequel s'articule le projet de modernisation de l'État québécois. Il est important de rappeler que cette réforme administrative initiée par le gouvernement libéral au pouvoir depuis avril 2003 ne touche pas seulement le fonctionnement interne des organisations publiques québécoises, mais aussi l'autonomie et la capacité étatiques. Les conséquences de cette modernisation débordent donc largement les seules considérations managérielles et se traduisent par une remise en question de certains acquis démocratiques lentement construits depuis la Révolution tranquille, notamment la dynamique de concertation entre l'État et différents acteurs sectoriels de la société civile.

Le réformisme managériel dans lequel s'engage présentement le secteur public québécois entraîne, par-delà la recherche d'efficacité sur le plan de la prestation des services, une redéfinition de la capacité d'intervention et de régulation de l'État québécois. La prétention strictement

1. Jean Charest, « Lettre ouverte aux Québécoises et Québécois », *Le Devoir*, 14 octobre 2003, p. A9.

managérielle du gouvernement libéral ne doit pas obscurcir la nature des enjeux liés à cette « réinvention » de l'État. Malgré l'accent mis sur l'expertise et les connaissances techniques du discours managériel, la remise en question de l'héritage politico-institutionnel de la Révolution tranquille nous interpelle tous en tant que citoyens. Il est donc essentiel d'analyser cette modernisation avec une sensibilité politique qui reconnaît d'entrée de jeu la pluralité des idées et des points de vue, toujours subjectifs, et qui sont ancrés dans des pratiques sociétales développées à long terme. Cette sensibilité politique est d'ailleurs d'autant plus importante que le gouvernement libéral, à l'instar de plusieurs autres, insiste au contraire sur l'apolitisme de la modernisation : comme l'indique la citation de Jean Charest au début de ce chapitre, la modernisation s'inscrirait simplement dans un souci de pragmatisme.

Dans le présent chapitre, nous proposons donc une analyse critique de la modernisation qui refuse de considérer les questions managérielles en les dissociant de leurs conséquences politiques. Nous débutons par une discussion du managérialisme, un mouvement idéologique empreint de volontarisme libéral, auquel se rattache la modernisation du gouvernement Charest, et qui propose un agenda de réforme de l'administration publique à partir des pratiques prétendument novatrices des firmes privées. Par la suite, nous nous intéressons au discours managériel de la réingénierie, duquel s'inspire la modernisation libérale, tel qu'initialement élaboré et diffusé par Michael Hammer et James Champy, les pères fondateurs de l'approche, afin de mieux comprendre l'origine de l'approche privilégiée du gouvernement québécois. Nous nous penchons subséquemment sur les éléments constitutifs de la démarche de réingénierie libérale elle-même, en nous interrogeant notamment sur le caractère partisan et idéologique de cette révision des structures et des programmes de l'État québécois. À cette fin, nous soulignons également le mimétisme du projet québécois qui, malgré ses prétentions, repose sur une lecture tronquée des expériences fédérales canadienne et américaine de modernisation de la gestion publique, durant la dernière décennie.

La réforme de l'État dans son contexte idéologique : le mouvement du managérialisme

Il est toujours difficile d'établir la date précise à partir de laquelle prend naissance un mouvement politique et idéologique comme celui qu'on appelle couramment, depuis le milieu des années 1980, le managérialisme ou nouveau management public. On peut certes remonter plusieurs décennies pour trouver des éléments de convergence dans certains

rapports de commission royale, de comité d'études et, bien entendu, dans certains textes académiques et autres essais philosophiques. Pensons simplement, dans le cas fédéral américain, au rapport de Brownlow, Merriam et Gulick dès 1937² ou encore, dans le cas fédéral canadien, au rapport de la Commission Glassco en 1962, ainsi qu'à celui de la Commission Lambert en 1979³. Dans le cas québécois, on peut retenir plus particulièrement les rapports de la Commission Bisailon en 1982, du Groupe de travail Gobeil en 1985 et de la Commission Lemieux-Lazure en 1990⁴. Ces rapports confirment tous le postulat d'une frontière rigide entre la sphère politique et la sphère administrative, et affichent une préférence marquée pour le volontarisme libéral.

De même, bien qu'on puisse trouver l'influence de Machiavel, Hobbes et Locke⁵ dans les fondements philosophiques du managérialisme, il semble raisonnable d'avancer qu'en tant que mouvement de réforme de l'État articulée par un parti politique au pouvoir, celui-ci prend naissance au début des années 1980 en Grande-Bretagne, à la suite de l'élection du gouvernement conservateur de Margaret Thatcher en 1979. Les facteurs d'émergence habituellement retenus pour expliquer la montée et la diffusion, durant les années 1980, de ce mouvement de réforme dans plusieurs démocraties occidentales sont nombreux. Parmi ceux-ci, on peut d'abord mentionner le processus de mondialisation qui rendrait l'État à la fois trop grand et trop petit. Celui-ci devrait ainsi se départir de certaines de ses prérogatives vers le haut, soit les instances supranationales, et de certaines autres vers le bas, soit les gouvernements locaux⁶. Sur les plans

-
2. President's Committee on Administrative Management, *Administrative Management in the Government of the United States*, January 8 1937, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1937.
 3. Gouvernement du Canada, *Commission royale sur l'organisation du gouvernement (Glassco)*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1962; Gouvernement du Canada, *Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Lambert)*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1979.
 4. Gouvernement du Québec, *Commission spéciale sur la fonction publique (Bisailon)*, Québec, 1982; Gouvernement du Québec, *Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales (Gobeil)*, Québec, 1985; Gouvernement du Québec, *Commission de l'administration et du budget (Lemieux-Lazure)*, Québec, 1990.
 5. Laurie M. Johnson Bagby et James L. Franke, «Escape From Politics: Philosophic Foundations of Public Administration», *Management Decision*, vol. 39, n° 8, 2001, p. 623-633.
 6. Pour plus de détails sur cet effet Gulliver, voir Thomas J. Courchene, «Glocalization: the Regional/International Interface», *Canadian Journal of Regional Science*, 1995, vol. 17, n° 1, p. 1-20. Pour une critique de ce point de vue, voir François Rocher et Christian Rouillard, «Le processus d'intégration continentale: une redéfinition du lieu de pouvoir au Canada», dans George Hoberg (dir.), *La capacité de choisir: le Canada dans une nouvelle Amérique du Nord*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2002, p. 243-276.

macroéconomique et financier, le phénomène de la stagflation⁷ et la crise des finances publiques sont universellement retenus comme facteurs explicatifs de ce vent de réforme. Sur le plan sociologique, on peut certes retenir la montée de l'individualisme et du volontarisme, ainsi que le cynisme croissant envers les institutions politiques et les projets collectifs. De même, on insiste souvent sur l'augmentation qualitative des attentes des citoyens, attribuable à leur niveau d'éducation supérieur, tout autant qu'on souligne, plus récemment, la percée des TIC qui non seulement bouleverse la nature des transactions entre les citoyens et l'État, mais qui aussi participe elle-même à cet accroissement des attentes citoyennes. Initialement associé aux gouvernements de la nouvelle droite, pour subséquemment séduire certains gouvernements d'obédience jusqu'alors sociaux-démocrates, le managérialisme est largement redevable, à propos de sa conception théorique et normative de la bureaucratie, à l'école de pensée du Public Choice et au courant de la Qualité totale⁸. Alors que le Public Choice favorise une compréhension économique des rapports politiques, le courant de la Qualité totale réduit les rapports humains à leur valeur économique, négligeant ainsi, dans un cas comme dans l'autre, les valeurs sociales et démocratiques.

Bien que les nombreux écrits qui lui soient consacrés ne s'entendent pas tous sur ses caractéristiques intrinsèques⁹, le managérialisme peut néanmoins être distingué de l'administration publique dite traditionnelle au regard de son objet d'étude, des moyens privilégiés, des caractéristiques socioprofessionnelles, des cultures organisationnelles et des structures politico-administratives (Tableau 1). Bien entendu, une telle distinction entre le managérialisme et l'administration publique traditionnelle repose elle-même sur une quasi-hypertrophie des traits de la seconde, tout autant qu'elle repose plus sur les prétentions de distinction et d'enrichissement de la première que sur ses réalisations empiriques concrètes¹⁰. En d'autres

7. Hausse concomitante de l'inflation et du chômage.

8. Le *Public Choice* est une école de pensée américaine dont la naissance remonte aux années 1950 avec les premiers travaux de James Buchanan. Sa diffusion s'est fortement accrue durant les années 1970, au point de constituer le mouvement tristement célèbre de la nouvelle droite. La Qualité totale prend initialement forme elle aussi aux États-Unis durant les années 1950, avec les travaux fondateurs de Edward Deming et de Joseph Juran, mais ne connaît une forte diffusion qu'à partir des années 1980.

9. Parce qu'il ne constitue ni une théorie intégrée ni un paradigme unifié. Voir James Iain Gow et Caroline Dufour, « Le nouveau management public est-il un paradigme? Cela a-t-il de l'importance? », *Revue internationale des sciences administratives*, n° 4, 2000, p. 679-707.

10. Sur cette question, voir Barbara W. Carroll et David E. Garkut, « Is There Empirical Evidence of a Trend Towards "Managerialism"? A Longitudinal Study of Six Countries », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 39, n° 4, 1996, p. 535-553.

mots, le managérialisme semble d'autant plus innovateur et contemporain qu'apparaît obsolète et passéiste l'administration publique traditionnelle¹¹. Néanmoins, il faut retenir que le managérialisme insiste sur l'intrapreneurship (ou entrepreneurship public), la créativité, la flexibilité, la prise de risques, la liberté managérielle et le clientélisme, pour accroître l'efficacité, l'efficience et l'économie organisationnelles et, par conséquent, la qualité des services publics.

En fait, la relation dynamique qui se construit entre, d'un côté, les enseignements et les préceptes du managérialisme et, de l'autre, les contraintes et les impératifs de l'administration publique traditionnelle peut se concevoir comme une recherche d'équilibre entre les rationalités managérielle et juridique. Ces rationalités se distinguent l'une de l'autre comme suit : la légitimité de la rationalité juridique renvoie à la régularité des procédures, alors que celle de la rationalité managérielle renvoie à leur efficacité, à leur efficience et à leur économie. La première privilégie les moyens et la stabilité, alors que la seconde privilégie les buts et le changement. La première conçoit l'appareil administratif comme un système fermé, alors que la seconde le conçoit comme un système ouvert. L'autorité de la première repose sur un ordre hiérarchique unilatéral, alors que celle de la seconde repose sur une délégation, une incitation et une négociation. Enfin, la première exerce son contrôle sur les règles, alors que la seconde l'exerce sur les résultats¹². Dans un esprit de synthèse particulièrement parcimonieux, certains retiennent le service aux clients, l'autonomie opérationnelle, la mesure des résultats, l'accent sur les ressources humaines, la primauté des TIC, ainsi que la privatisation, comme principaux éléments des réformes influencées par le mouvement du managérialisme¹³.

11. D'aucuns avancent même que ce type de comparaison est systématiquement biaisé en faveur du nouveau management public, en raison de la vision réductrice et statique de l'administration publique traditionnelle sur laquelle celle-ci repose invariablement. Pour plus de détails, voir Robert B. Denhardt et Jane Vinzant Denhardt, « The New Public Service: Serving Rather than Steering », *Public Administration Review*, vol. 60, n° 6, 2000, p. 549-559.

12. Pour une discussion détaillée sur les rationalités managérielle et juridique au sein de l'administration publique française, voir Jacques Chevallier et Danièle Loschak, « Rationalité juridique et rationalité managérielle dans l'administration française », *Revue française d'administration publique*, n° 24, p. 53-94.

13. Sanford Borins, « What the New Public Management is Achieving: a Survey of Commonwealth Experience », dans Lawrence R. Jones, Kuno Schedler et Stephen W. Wade (dir.), *Advances in International Comparative Public Management*, Greenwich (Connecticut), JAI Press, 1997, p. 49-70.

TABLEAU 1

**Éléments constitutifs du nouveau management public
et de l'administration publique traditionnelle**

Éléments constitutifs	Nouveau management public (rationalité managérielle)	Administration publique traditionnelle (rationalité juridique)
Objet d'étude	Clients (individus et groupes) Relations atomisées	Citoyens et communautés Relation collective
Moyens privilégiés	Évaluation de programmes Qualité Employabilité Imputabilité des résultats	Élaboration de politiques Équité sociale Carrière Imputabilité des processus
Caractéristiques socioprofessionnelles	Intrapreneur (action) Créativité	Analyste (réflexion) Probité
Cultures organisationnelles	Liberté managérielle Flexibilité Service aux clients Dichotomie politique/administration	Prudence administrative Transparence Intérêt public Continuum politique/administration
Structures politico-administratives	Fonction publique en tant qu'unités organisationnelles Unité simple et frugale Décentralisation et autonomie	Fonction publique en tant que grande institution Ministère grand et complexe Centralisation et coordination

Adapté de Charih et Rouillard (1997)¹⁴.

Pour ce qui est des différences entre les rationalités managérielle et juridique, il importe de bien saisir que chacune d'elles ne peut vraiment être comprise qu'en relation avec l'autre, qu'elles caractérisent l'une et l'autre toute activité politico-administrative, dans une proportion évidemment changeante. Ainsi, la forte progression de la rationalité managérielle dans le

14. Mohamed Charih et Lucie Rouillard, « The New Public Management », dans Mohamed Charih et Arthur Daniels (dir.), *New Public Management and Public Administration in Canada / Nouveau management public et administration publique au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1997, p. 31.

secteur public québécois durant les années 1990 ne saurait être interprétée comme la substitution d'une vision rigide et passiviste, celle de l'administration publique traditionnelle, par une autre flexible et innovatrice, celle du managérialisme. Cette progression n'est ni naturelle, ni divine, ni inévitable. Certains avancent même qu'elle n'est pas souhaitable, comme nous le verrons au chapitre suivant, ses effets pervers l'emportant sur ses prétendus avantages. D'autres suggèrent avec force conviction qu'elle néglige l'évolution historique de l'administration publique et, ainsi, qu'elle se prive de nombreux apprentissages¹⁵. En définitive, elle doit plutôt être comprise comme une manifestation dynamique, toujours contextuelle, toujours temporaire, des tensions pérennes entre les deux rationalités.

Aussi, comme en témoigne le discours académique sur les similitudes et les divergences des managements public et privé, il importe de saisir que s'affrontent différentes compréhensions de la dynamique qui lie l'État et la société civile ainsi que différentes conceptions de l'espace que doivent respectivement occuper les sphères publique et privée derrière le débat entre les partisans du managérialisme et ceux de l'administration traditionnelle¹⁶. En effet, la quête d'équilibre entre différentes valeurs managérielles parfois complémentaires, souvent conflictuelles, entre différents intérêts sectoriels de la société civile, entre le respect des droits et libertés individuels et le souci de cohésion et de solidarité sociales, est l'objectif fondamental de l'activité gouvernementale. Malgré ce qu'avancent plusieurs auteurs et praticiens, l'enjeu ne peut donc jamais être uniquement managériel, le problème et la solution ne peuvent donc jamais relever seulement de la sphère administrative, mais au contraire ils renvoient invariablement à des fondements politiques et idéologiques¹⁷.

15. S.L. Sutherland, « "Biggest Scandal in Canadian History": HRDC Audit Starts Probity War », *Critical Perspectives on Accounting*, n° 14, 2003, p. 187-224. James Iain Gow et J.E. Hodgetts, « Where Are We Coming From? Are There Any Useful Lessons From Our Administrative History? », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 46, n° 2, 2003, p. 178-201.

16. Voir notamment Graham T. Allison, « Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? », dans Jay M. Shafritz et Albert C. Hyde (dir.), *Classics of Public Administration*, 4^e édition, Toronto, Harcourt Brace College, 1997, p. 383-400; Roland Parenteau, « Le management public n'est pas le management privé », dans Roland Parenteau (dir.), *Management public – Comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 49-74.

17. Par exemple, l'ancien président du Secrétariat du Conseil du trésor du Québec et parrain originel de la Loi sur l'administration publique (2000), Jacques Léonard, insiste longuement sur ce que « l'opération ne vise pas à déterminer ce que l'État doit faire ou ne doit pas faire. Elle vise à corriger un cadre de gestion trop contraignant qui fait en sorte que la machine gouvernementale n'est pas toujours en mesure de répondre efficacement et rapidement aux besoins des citoyens » (Jacques Léonard, cité dans Leduc, 1999).

Bien qu'il ne soit pas possible d'évaluer d'une manière vraiment satisfaisante la contribution réelle du managérialisme sur la modernisation de l'État en cours et que, de toute façon, cela déborde largement le cadre de cette réflexion, on peut déterminer certaines limites, paradoxes et effets pervers. Parmi ceux-ci, mentionnons une sacralisation de la gestion des firmes privées et une perte du sens de l'État; une compréhension réductrice de la bureaucratie (hiérarchie, standardisation et spécialisation); une atrophie de la spécificité de l'administration publique; un accent indu sur les trois E (efficience, efficacité et économie), la gestion par résultats et la gestion du rendement; enfin, un discours favorable à l'autonomisation¹⁸ individuelle, mais une pratique conduisant à la confusion collective¹⁹. Il est donc pertinent de s'interroger sur la présence de ces mêmes limites, paradoxes et effets pervers, dans la démarche de modernisation de l'État québécois. Pour ce faire, il importe de se pencher d'abord et avant tout sur ce qui peut être considéré, à juste titre, comme le point de départ et la pierre angulaire de cette modernisation²⁰, soit le discours originel des pères fondateurs de la démarche, Michael Hammer et James Champy.

La réingénierie des processus administratifs : un discours managériel archaïque et problématique

Contribution des années 1990 aux études managérielles, la réingénierie bénéficie toujours, auprès de certains auteurs influents²¹, d'une notoriété et d'une légitimité élevées, tout autant qu'elle revêt encore

-
18. Pour tout inélégant que soit ce terme, une traduction évidente de l'anglais *empowerment*, il est préféré à celui d'habilitation pour la raison suivante : la présence du mot *pouvoir* implique que ce phénomène n'est pas managériel et technique, mais plutôt relationnel et politique.
 19. Pour plus de détails sur cette question, voir notamment Isabelle Fortier, « Du scepticisme au cynisme – paradoxe des réformes administratives », *Choix*, IRPP, 2003, vol. 9, n° 6, p. 3-20; Christian Rouillard, « Du cynisme au désabusement organisationnel – le nouveau management public en tant que facteur de confusion », *Choix*, Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), 2003, vol. 9, n° 6, p. 21-40; Christian Rouillard, « Sur la reconduction de la continuité à travers la rupture : une analyse critique de *La Relève* », dans Mohamed Charih et Pierre P. Tremblay (dir.), *Enjeux de l'administration publique*, Québec, École nationale d'administration publique (ÉNAP), 2001, p. 215-238.
 20. Michael Hammer et James Champy, *Le Reengineering – Réinventer l'entreprise pour une amélioration spectaculaire de ses performances*, Paris, Dunod, 1993.
 21. Non sans surprendre, Shafritz et Ott ont en effet choisi d'inclure la réingénierie dans la dernière édition de leur célèbre anthologie des textes classiques en théorie de l'organisation. On peut difficilement éviter de se demander comment un tel discours managériel peut être considéré comme un classique en seulement trois ans et, ainsi, rejoindre les textes incontournables de Max Weber et de Herbert Simon. Voir Jay M. Shafritz et J. Steven Ott (dir.), *Classics of Organization Theory*, 4^e édition, Orlando (Floride), Harcourt Brace, 1996.

l'intérêt de certains membres de la communauté managérielle publique et privée, au-delà du seul cas de l'administration publique québécoise²². Simplement définie, la réingénierie se comprend comme « une remise en cause fondamentale et une redéfinition radicale des processus opérationnels pour obtenir des gains spectaculaires dans les performances critiques que constituent aujourd'hui les coûts, la qualité, le service et la rapidité²³ ». Les prétentions sont donc particulièrement élevées: rien de moins que des gains spectaculaires attendent ceux qui privilégient la réingénierie. Dans de telles circonstances, et d'autant plus que la remise en cause est fondamentale et la redéfinition radicale, n'est-on pas en droit de s'attendre à une innovation théorique majeure qui romprait avec les courants antérieurs de la pensée managérielle, qu'il s'agisse de l'organisation scientifique du travail (taylorisme), de l'école des relations humaines, du courant de la Qualité totale ou de l'organisation apprenante²⁴? Or, qu'en est-il au juste? Au-delà cette définition générale et imprécise, quels sont les éléments concrets auxquels renvoie la réingénierie? Quelle vision politique peut-on identifier à ce discours managériel? Nous énumérons les emprunts de la réingénierie au Tableau 2.

Après avoir réduit l'origine de la crise dans laquelle se trouve un nombre croissant d'entreprises aux trois C (client, concurrence et changement), Hammer et Champy consacrent beaucoup d'effort et d'espace dans leur livre-phare, *Le Reengineering*, à expliciter les caractères prétendument innovateur et progressiste de la réingénierie. Tout d'abord, nous disent-ils, celle-ci ne doit pas être confondue avec la Qualité totale: alors que celle-ci se contente d'une amélioration marginale et continue des processus existants, seule la réingénierie les remet vraiment en cause. Et quels moyens privilégie-t-on pour y arriver?

22. Mentionnons seulement, à titre d'exemple, que la modernisation de l'administration publique fédérale belge, toujours en cours, renvoie à l'ambitieuse réforme *Copernic* qui repose, entre autres choses, sur une démarche de réingénierie.

23. Michael Hammer et James Champy, *Le Reengineering – Réinventer l'entreprise pour une amélioration spectaculaire de ses performances*, Paris, Dunod, 1993, p. 42.

24. L'organisation scientifique du travail, parfois appelée taylorisme (du nom de son concepteur, Frederick Winslow Taylor), et l'École des relations humaines sont souvent présentées comme les deux côtés de la médaille managérielle: alors que le premier réduit la motivation individuelle à sa dimension pécuniaire, le second insiste sur la satisfaction des besoins psychologiques. Dans un cas comme dans l'autre, la conception de l'être humain dans le contexte organisationnel demeure réductrice. Ni l'un ni l'autre ne conteste non plus la séparation rigide entre les activités de conception et d'exécution ou encore entre les sphères stratégique et opérationnelle, malgré le sempiternel discours sur le management renouvelé... Pour une excellente introduction à ces deux perspectives structurantes, voir Philippe Bernoux, *La sociologie des organisations*, Paris, Seuil, 1986.

TABLEAU 2

**Principaux éléments constitutifs de la réingénierie
et sources des emprunts théoriques**

Éléments constitutifs de la réingénierie	Littératures d'emprunts
Technologies de l'information et des communications	Néotaylorisme
Chargés de cas et équipes de cas	Gestion de projet
Compressions verticale et horizontale	Débureaucratiation
Gestion participative	Leadership
Réapprovisionnement continu	(coaching, mentorat)
	Juste-à-temps
Regroupement de plusieurs postes en un seul	Élargissement des tâches
Partage du pouvoir décisionnel avec les salariés	Gestion consensuelle
Processus à versions multiples	Enrichissement des tâches
Réduction des vérificateurs et des contrôles	Empouvoirement
Fonctionnement hybride : centralisation et décentralisation	Flexibilité

Source : Ce tableau est une construction originale.

On mentionne d'abord les chargés de cas, les équipes de cas, les compressions verticale et horizontale, la gestion participative, le réapprovisionnement continu, le regroupement de plusieurs postes en un seul, le partage du pouvoir décisionnel avec les salariés, les processus à versions multiples, la réduction des vérificateurs et contrôles et, enfin, le fonctionnement hybride, c'est-à-dire à la fois centralisé et décentralisé²⁵. Et ce n'est pas tout. La réingénierie insiste aussi sur la responsabilité et l'autonomie des employés, le travail multidimensionnel et l'éducation des employés. On nous y explique que la rémunération des employés n'est plus liée à la performance mais à l'aptitude, que les gestionnaires cessent d'être des superviseurs pour devenir des animateurs et des mentors, que les niveaux hiérarchiques doivent diminuer et l'organigramme s'aplatir et, surtout, que les hauts dirigeants passent du statut d'arbitre à celui de leader²⁶. Le lecteur initié à la littérature gestionnaire, ou à tout le moins à celle sur la gestion de la qualité, voit tout de suite que rien de tout cela n'est vraiment nouveau. Alors que le chargé de cas et les équipes de cas renvoient à l'élargissement des tâches et au travail en cellule, les compressions verticale et horizontale n'ont rien de plus que la débureaucratiation, et

25. *Ibid.*, p. 61-76.

26. *Ibid.*, p. 77-95.

l'approvisionnement continu n'est rien d'autre que le juste-à-temps. Gestion participative, partage du pouvoir décisionnel, responsabilisation et autonomie des employés font partie du discours sur le management dit renouvelé depuis déjà plusieurs années. En fait, comme le suggère le Tableau 2, pris individuellement ou ensemble, aucun des éléments constitutifs de la réingénierie n'est vraiment nouveau, ni novateur. Redevable à la fois à la gestion de la qualité, à la gestion de projet, ainsi qu'à la théorie des besoins et des motivations²⁷, toutes réduites à leur plus simple expression, la réingénierie possède tous les attributs d'un anachronisme dans l'histoire des études managérielles. À une distinction près, faut-il toutefois ajouter...

En effet, la réingénierie se distingue des courants managériels précédents par la primauté des TIC pour reconfigurer les modes de fonctionnement de l'entreprise. À cette fin, elle souligne la nécessité de penser par induction. Qu'entendent Hammer et Champy par penser par induction ? Tout simplement « être capable de commencer par détecter une solution puissante avant de rechercher quels problèmes elle pourrait résoudre, problèmes dont la société n'a probablement même pas conscience²⁸ ». Autrement dit, il ne faut pas chercher à savoir comment utiliser les nouvelles connaissances technologiques pour améliorer ce qu'on fait présentement, mais plutôt se demander comment les utiliser pour faire ce qui n'a pas encore été fait. Comme ne se lassent pas de dire les auteurs, « le reengineering est affaire d'innovation²⁹ ». Et qui ne voudrait pas d'une solution puissante capable de s'attaquer non seulement aux problèmes existants de l'entreprise, mais encore à ceux futurs ? Malheureusement, telle que définie par Hammer et Champy, la pensée par induction tient plus du vœu pieux que du moyen d'action concret.

Viennent ensuite les acteurs clés de la réingénierie, nommément le leader, le responsable du processus, l'équipe de *reengineering*, le comité de pilotage et le capitaine de la réingénierie. Chaque acteur a un rôle spécifique à jouer, faut-il comprendre. Le leader est le haut dirigeant qui mobilise et motive l'ensemble des acteurs de la réingénierie, bref qui suscite et obtient leur participation collective. Le responsable du processus est le gestionnaire qui, comme son titre l'indique, est responsable d'un processus particulier de la réingénierie. L'équipe de *reengineering* se compose des personnes impliquées dans la reconfiguration (diagnostic et remodelage) d'un processus

27. Pour ce dernier courant, voir Frederick Herzberg, *The Motivation to Work*, Cleveland, World Publishing, 1959 et, du même auteur, *Work and the Nature of Man*, Cleveland, World Publishing, 1966.

28. Michael Hammer et James Champy, *op. cit.*, p. 98.

29. *Ibid.*, p. 99.

particulier. Le comité de pilotage renvoie aux cadres supérieurs responsables de la stratégie globale (de la conception au pilotage) de la réingénierie. Enfin, le capitaine de la réingénierie est responsable des outils et techniques (de tout ordre) nécessaires à sa mise en œuvre. Une fois de plus, on se croirait devant un projet de gestion de la qualité. Rien de tout cela, malgré les prétentions de distinction et d'enrichissement des auteurs, n'appartient en propre à la réingénierie.

Hammer et Champy posent ensuite les incontournables questions suivantes : Comment déterminer, à partir de l'organigramme formel, les processus réels de l'entreprise ? Comment les remodeler avec succès ? Et, condition essentielle à la réussite de la réingénierie, comment obtenir la participation dynamique des hauts dirigeants, gestionnaires et salariés de l'entreprise ? L'identification des processus réels, nous disent-ils, nécessite d'oublier les départements et les divisions formelles de l'entreprise, pour se concentrer sur son fonctionnement concret, sur ses « activités naturelles [...] souvent fragmentées et occultées par son organigramme³⁰ ». En d'autres mots, il faut comprendre chaque activité, chaque processus qui compose cette activité, du début à la fin. Une fois l'identification des processus terminée, leur remodelage devient possible. En simplifiant quelque peu, Hammer et Champy privilégient essentiellement trois techniques, à savoir : « un, appliquer avec audace un ou plusieurs principes du reengineering ; deux, rechercher et détruire les idées reçues ; trois, s'efforcer d'utiliser les technologies dans un esprit créatif³¹ ».

Parler ici de techniques relève de la surenchère rhétorique. Alors que la première technique est tautologique, la deuxième et la troisième sont simplement rhétoriques. La mobilisation collective de tous les membres de l'entreprise, quant à elle, repose avant tout sur un appel à l'action qui doit expliciter, d'une manière accessible à tous, le pourquoi du reengineering. Il faut que tout un chacun comprenne ici ce qu'est l'entreprise aujourd'hui et ce qu'elle sera demain grâce à la réingénierie. La démarche privilégiée est de type top-down : l'appel à l'action part du sommet de la pyramide pour se répandre graduellement jusqu'à sa base. Voilà une condition essentielle à sa réussite, nous disent Hammer et Champy, puisque « [s]eul un dirigeant haut placé est assez crédible et assez influent pour formuler ce genre de proposition³². »

30. *Ibid.*, p. 133.

31. *Ibid.*, p. 163.

32. *Ibid.*, p. 176.

Pour un discours aux prétentions utilitaires, on s'étonne du manque de prescriptions concrètes. Après tout, c'est une chose de privilégier la mobilisation de l'entreprise, mais c'en est une autre de dire comment y parvenir. Un simple *appel à l'action* semble bien insuffisant. En fait, l'ensemble des prescriptions utilitaires qui composent le guide d'action de la réingénierie demeure à un tel niveau de généralité qu'on ne peut, au bout du compte, que bien difficilement le rejeter. Comment pourrait-on être contre le dépassement des idées reçues, la créativité et la mobilisation des intelligences de l'organisation? L'essence du problème tient plutôt à l'absence de moyens concrets, de stratégies pratiques pour mettre en œuvre ces grands principes, élevés ici au rang de techniques, et ainsi pouvoir atteindre, ou à tout le moins approcher, les résultats ambitieux promis par ce discours.

Et d'ailleurs, sur quelle base empirique repose donc la réingénierie? Sur les cas d'entreprises qui, aux dires des auteurs, ont réussi leurs stratégies de réingénierie, nommément: Hallmark, Taco Bell, Capital Holding et Bell Atlantic. Précisons toutefois qu'il ne s'agit pas ici de véritables études de cas³³. Tout au plus avons-nous affaire à quelques descriptions sommaires dont l'objectif évident n'est que de convaincre le lecteur du bien-fondé de la réingénierie. L'information disponible se résume à ce que Hammer et Champy eux-mêmes appellent un récit, c'est-à-dire la petite histoire de la réingénierie de l'entreprise telle que racontée par un, et un seul, haut dirigeant. Voilà qui est d'autant plus mince que les auteurs reconnaissent eux-mêmes, dans le dernier chapitre, que de 50% à 70% des entreprises qui privilégient la réingénierie n'atteignent jamais les résultats spectaculaires recherchés³⁴. Il ne faudrait surtout pas voir ici l'émergence tardive de l'esprit critique de Hammer et Champy envers la réingénierie. Bien au contraire. De tels résultats n'infirment en rien sa valeur, croient-ils, puisque « [s]i le reengineering échoue, qu'elle qu'en soit la cause immédiate, ce sera foncièrement parce qu'ils [les dirigeants d'entreprises] l'auront mal compris ou mal dirigé³⁵. » Peut-on imaginer plus grande complaisance? Si ces auteurs évitent de reconduire implicitement une démonisation des

33. Encore faut-il ajouter que ces auteurs ne sont pas les seuls à recourir à l'argument anecdotique et aux *success stories*, parfois même à ceux qui ne sont qu'anticipés, en lieu et place de l'étude empirique. Voir, par exemple, François Bergeron et Jean Falardeau, *La Réingénierie des processus d'affaires dans les organisations canadiennes – les avantages et les conditions de réussite: une étude de 134 projets*, Montréal, Les Éditions transcontinentales, 1994. Précisons que les 134 projets en question sont étudiés à travers une monographie qui ne compte, en incluant bibliographie et annexes, que seulement 103 pages. Inutile d'insister sur ce que l'étude est particulièrement sommaire et, de ce fait, vise plus à convaincre qu'à expliquer ou à analyser.

34. Hammer et Champy, *op. cit.*, p. 223.

35. *Ibid.*, p. 236.

gestionnaires, force est d'admettre qu'ils postulent, on ne peut plus explicitement, leur ignorance et leur incapacité collectives.

Malgré sa volonté maintes fois affirmée de se distinguer de tout ce qui la précède, la réingénierie est redevable tout autant à l'organisation scientifique du travail qu'à l'école des relations humaines. De la première, elle retient les postulats contestables du comportement économique des individus et du *one best way* puisque, la réingénierie, insistent Hammer et Champy, doit permettre de reconfigurer de manière optimale les processus de l'organisation. Il n'y a donc qu'une, et une seule, façon d'organiser le travail. Comme l'école des relations humaines, la réingénierie ajoute la rationalité psychologique de l'individu à sa rationalité économique. Le postulat s'élargit quelque peu, mais demeure tout aussi normatif. Et, malgré les prétentions du discours, on raisonne toujours dans le cadre taylorien : la nature humaine est encore considérée comme statique. L'individu, croit-on, réagit de manière mécaniste aux stimulus économiques et psychologiques qui lui sont envoyés. Voilà quelques critiques qui tiennent tout autant, le lecteur initié l'aura compris, pour la gestion de la qualité que pour la réingénierie. Est-ce à dire que l'un et l'autre ne sont en fin de compte qu'une seule et même chose ? La réingénierie ne serait-elle qu'un vulgaire plagiat de la gestion de la qualité ? Et bien non, malgré leurs similitudes.

Alors que la gestion de la qualité met l'accent sur la primauté du capital humain, la réingénierie insiste plutôt sur la primauté des processus et des TIC. Exception faite des acteurs de la réingénierie eux-mêmes, celle-ci néglige complètement les ressources humaines, si ce n'est pour nous promettre ponctuellement, d'une manière ou d'une autre, qu'« [a]près un reengineering, le travail devient plus gratifiant, les travailleurs éprouvent une plus grande impression de complétude, d'achèvement et d'accomplissement³⁶. » Le déterminisme est on ne peut plus évident. D'aucuns ajoutent, dans une perspective toujours favorable à la réingénierie, que cette négligence de l'individu au sein de l'organisation constitue la principale pierre d'achoppement de ce discours et, par voie de conséquence, que son introduction tardive devient la voie à privilégier pour atteindre les résultats initialement promis³⁷. En ce sens, l'accent est ponctuellement mis sur la culture organisationnelle, toujours comprise comme un outil de contrôle susceptible de manipulation managérielle pour obtenir les attitudes et, par le fait même, les comportements recherchés. La dimension

36. *Ibid.*, p. 81.

37. Dennis T. Jaffe et Cynthia D. Scott, « Reengineering in Practice – Where Are the People? Where Is the Learning? », *Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 34, n° 3, 1998, p. 250-267.

technocratique de ce discours, malgré ce que suggère une compréhension dichotomique, demeure intacte : alors qu'elle ne porte initialement que sur les processus formels et les TIC, elle est maintenant extrapolée à l'individu qui, dans cette perspective, répond encore de manière mécanique aux stimulus managériels, ceux-ci n'étant plus simplement technologiques, mais aussi culturels.

D'autres, également soucieux de contribuer au raffinement conceptuel et théorique de la réingénierie, soulignent la primauté de la justice organisationnelle, soit-elle distributive, procédurière et interactionnelle, pour réussir la mise en œuvre d'une stratégie de réingénierie³⁸. En d'autres mots, il s'agit ici de convaincre les acteurs individuels et collectifs de l'organisation, non seulement du bien-fondé de la démarche de changement planifié retenue quant à l'efficacité organisationnelle, mais encore que celle-ci respecte les principes fondamentaux de justice, d'égalité et d'équité d'un individu à l'autre, d'un niveau hiérarchique à l'autre, de même que d'une unité organisationnelle à l'autre. Nul besoin d'insister à nouveau sur l'apolitisme de cette perspective, ni sur son caractère potentiellement manipulateur.

Encore faut-il souligner que l'humanisme modéré qu'elle permet de reconduire, malgré son orientation utilitariste, se heurte à la rhétorique crypto-militariste de ce discours managériel³⁹, créant ainsi une confusion qui rend d'autant plus difficile la mobilisation collective du personnel par le biais de la culture organisationnelle, pourtant considérée comme essentielle au succès de la réingénierie. La concomitance d'un double discours, l'un pêchant par métaphores crypto-militaristes, l'autre par apolitisme, ne contribue certes pas au raffinement théorique de l'approche, mais constitue plutôt un pas de plus dans la direction de la confusion conceptuelle. En fait, il est pour le moins paradoxal que certains privilégient un discours apolitique alors même que l'un des deux théoriciens de la réingénierie insiste sur ce que la violence rhétorique et l'imagerie militariste sont des éléments constitutifs d'une communication efficace⁴⁰. En définitive, ni novatrice, ni

38. Constant D. Beugré, « Implementing Business Process Reengineering – The Role of Organizational Justice », *Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 34, n° 3, 1998, p. 347-360.

39. Keith Grint et Peter Case, « The Violent Rhetoric of Re-engineering: Management Consultancy on the Offensive », *Journal of Management Studies*, vol. 35, n° 5, 1998, p. 557-577; Hugh Willmott, « The Odd Couple? Re-engineering Business Processes, Managing Human Relations », *New Technology, Work and Employment*, vol. 10, n° 2, 1995, p. 89-98.

40. Michael Hammer, « Reengineering is Not Hocus-Focus », *Across the Board*, septembre 1994, p. 45-47.

progressiste, la réingénierie s'apparente plutôt à une intensification de l'organisation scientifique du travail.

Bien entendu, certains diraient que la réingénierie fait toujours l'objet de réflexions académiques et pratiques, depuis le discours fondateur de Hammer et Champy il y a maintenant plus de dix ans, et qu'à ce titre elle s'est considérablement peaufinée. Il est certes vrai que la réingénierie a fait l'objet de nombreuses monographies à la suite du succès du livre de Hammer et Champy, notamment par ces derniers, chacun de son côté⁴¹, ainsi que par certains autres auteurs fort connus en management, parmi lesquelles Warren Bennis et Peter Drucker⁴². Alors que le premier de ces deux gourous est célèbre pour ses écrits sur le leadership organisationnel, le second est généralement considéré comme le père du management américain, rien de moins. Encore faut-il savoir qu'une étude empirique récente suggère que l'effet mode de la réingénierie est bel et bien un phénomène des années 1990⁴³. Ainsi, on peut identifier trois phases au discours sur la réingénierie : la diffusion et la consécration (1993-1994), le questionnement et l'hésitation (1995-1996) et, enfin, la critique et le rejet (dès 1997).

Il ne suffit pas, de surcroît, que se multiplient les textes, les discours et les modèles, pour que s'enrichissent les idées et que se raffine la réflexion. Au contraire, l'atrophie du cycle de vie des discours et modèles managériaux durant la dernière décennie n'est pas un signe de dynamisme du management, mais plutôt une illustration de l'état de confusion dans lequel celui-ci se trouve. Pour ce qui est des innovations sémantiques et des surenchères rhétoriques, l'une et l'autre caractéristiques de cette littérature normative, on reconduit toujours la même conception instrumentale des individus et des groupes, des possibilités d'autonomisation intra et inter hiérarchiques, des relations de pouvoir, de l'évaluation du rendement. De plus, on réifie sans cesse la dichotomie taylorienne entre les activités dites stratégiques et celles dites opérationnelles, donc entre ceux qui pensent et ceux qui font, tout autant qu'on réduit toujours la bureaucratie, surtout celle publique, à ses seuls effets pervers et ses dysfonctions. Mais surtout, on accorde toujours une place privilégiée à l'efficacité, universellement

41. Michael Hammer, *Beyond Reengineering – How the Process-Centered Organization is Changing Our Work and Our Lives*, New York, Harper Business, 1996; Michael Hammer et Steven Stanton, *The Reengineering Revolution – a Handbook*, New York, Harper Business, 1995; James Champy, *Reengineering Management – the Mandate for New Leadership*, New York, Harper Business, 1995.

42. Warren Bennis et Michael Mische, *The 21st Century Organization: Reinventing Through Reengineering*, San Diego, Pfeiffer & company, 1995; Peter Drucker, *À propos du management*, Paris, Village Mondial, 2000.

43. Pour plus de détails, voir Brad Jackson, *Management Gurus and Management Fashions*, Londres et New York, Routledge, 2001, p. 72-75.

considérée comme la *raison d'être* du management et jamais, à tout le moins rarement, comme une valeur parmi plusieurs autres possibles. En ce sens, la montée de la pensée managérielle peut difficilement éviter de faire violence à plusieurs valeurs, mise à part l'efficacité, sur lesquelles s'appuie la gouvernance québécoise, telle que présentée au chapitre précédent.

Bien que les prétentions d'accroissement des trois E (économie, efficacité et efficacie) soient centrales au discours sur la réingénierie et que les TIC y demeurent le moyen universellement privilégié pour reconfigurer l'organisation du travail, la mise en œuvre concrète de ces dernières et la recherche continue des trois E s'articulent de manière différente d'une organisation à l'autre, selon la nature et la complexité de ses activités. En ce sens, pour peu problématiques que puissent être la réingénierie et la montée de la pensée managérielle, rien n'est encore joué dans le cas de l'État québécois. Encore faut-il toutefois savoir que la réingénierie s'est d'abord et avant tout traduite, dans les grandes firmes privées, par une réduction des effectifs si importante que James Champy concluait lui-même déjà, vers la fin des années 1990, que la réingénierie a probablement entraîné trop de mises à pied. Il importe donc, maintenant que l'approche de la réingénierie est démystifiée, de poursuivre la réflexion en se penchant spécifiquement sur la démarche mise de l'avant par le gouvernement québécois. Pour rarissimes que soient les documents publics explicitant le contenu et la forme de cette démarche, certains de ses éléments constitutifs fondamentaux peuvent toutefois être identifiés et analysés, de manière parcellisée dans certains discours politiques, mais surtout grâce au coulage d'un document-cadre au début de l'automne 2003.

La démarche québécoise : à la croisée de l'autoritarisme et de l'obscurantisme

Dans ce chapitre, nous discutons du projet de réingénierie québécoise, tel que défini lors des premiers mois du gouvernement Charest, à travers les discours du premier ministre et de la présidente du Conseil du trésor, Monique Jérôme-Forget, de même qu'à la suite de la diffusion dans les médias et ailleurs d'un « Guide à l'intention des ministères ». Nous réservons notre discussion du *Plan de modernisation 2004-2007*, présenté par Monique Jérôme-Forget en avril 2004, pour le prochain chapitre. Dès les premiers discours, il était possible de s'interroger sur la nature et la pertinence des éléments constitutifs propres à la démarche québécoise. En effet, notre analyse des principaux éléments constitutifs de la démarche de réingénierie, telle que définie et expliquée dans le « Guide à l'intention des ministères et organismes », montre que celle-ci est d'abord et avant tout un

exercice fortement idéologique, d'autant plus tendancieux qu'il se réclame d'une rationalité managérielle et gomme la dynamique politique. Bien que certains observateurs, incluant le critique officiel de l'opposition Sylvain Simard, suggèrent que le *Plan de modernisation 2004-2007* vient adoucir la teneur idéologique des intentions gouvernementales initiales, nous montrerons dans le chapitre suivant qu'il n'en est rien. Mais en quoi ces intentions initiales sont-elles idéologiques et tendancieuses ?

Émis en juillet 2003 par le Secrétariat du Conseil du trésor pour circulation restreinte (comme l'indique sa page couverture), le « Guide à l'intention des ministères » sur la « Révision des structures de l'État et des programmes gouvernementaux dans le cadre de la réingénierie de l'État québécois » présente en seulement six pages (si on ne compte pas la page couverture, la table des matières et les annexes) les éléments constitutifs de la démarche. S'inscrivant dans les six grands travaux annoncés dans le « Discours inaugural du Premier ministre du Québec » du 4 juin 2003, on y souligne d'un côté que chaque ministère et organisme doit déterminer la nature particulière de l'exercice de révision de ses structures et de ses programmes (p. 4), alors qu'on mentionne de l'autre côté que le suivi de l'opération et que l'analyse des mesures pour la révision des structures et des programmes sont de la responsabilité du Secrétariat du Conseil du trésor (p. 4). Ainsi, on reconnaît l'expertise particulière de chaque ministère et organisme pour créer l'information pertinente sur ses activités et ses modalités de révision, tout autant qu'on insiste sur l'autorité supérieure du Secrétariat du Conseil du trésor pour porter le jugement interprétatif final sur cette information, notamment en déterminant unilatéralement la faisabilité des mesures présentées par les ministères, leur impact sur les diverses clientèles, ainsi que les implications législatives et réglementaires de chacune d'entre elles (p. 5).

Ce guide d'orientation insiste également, à trois reprises en moins de six pages, sur l'impératif budgétaire qui circonscrit l'exercice, c'est-à-dire que « la révision des structures et des programmes implique un échancier très serré puisqu'elle doit procurer des rendements budgétaires significatifs qui se concrétiseront dans le Budget des dépenses 2004-2005 » (p. 5). Ces rendements budgétaires ou, dans des termes plus prosaïques, cette contrainte de faire plus avec moins, déjà connue en administration publique, se distingue ici par sa prétention : l'importance des économies anticipées n'a d'égal que leur immédiateté.

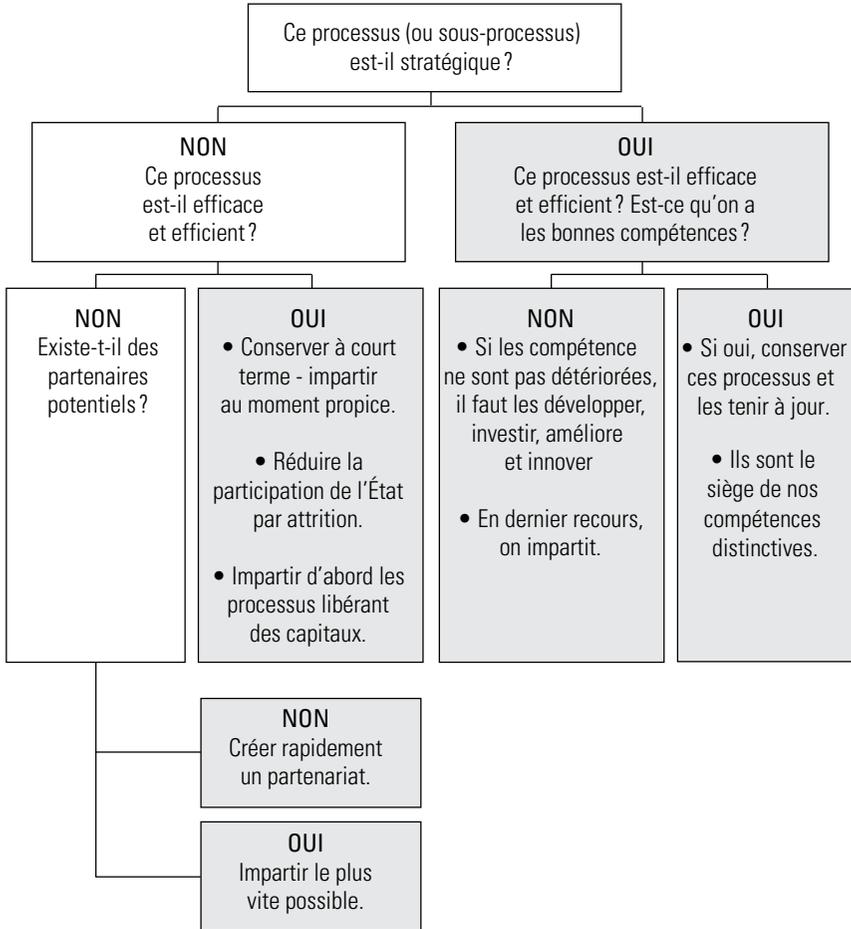
Le sentiment d'urgence dans lequel baigne la démarche est d'ailleurs on ne peut plus clair, comme l'annonce le calendrier des réalisations : chaque ministère et organisme devait soumettre sa démarche

particulière de révision des structures et des programmes au Secrétariat du Conseil du trésor au plus tard le 29 août 2003; chacun de ceux-ci devait rencontrer le Secrétariat du Conseil du trésor durant le mois de septembre pour que celui-ci sanctionne le plan de travail proposé et l'avancement du dossier; à la suite de cette rencontre, les ministères et organismes devaient transmettre le nouveau dossier de révision des structures et des programmes au plus tard le 30 septembre; durant les deux semaines suivantes, soit jusqu'à la mi-octobre, l'ensemble des organisations devait procéder à l'examen des résultats et à l'élaboration d'orientations pour les plans ministériels de mise en œuvre de la réingénierie qui serviront à la préparation du Budget des dépenses 2004-2005; dès la mi-octobre, à la lumière des orientations précédemment retenues, les plans ministériels doivent être élaborés; enfin, dès janvier 2004, commenceront « l'opération des crédits détaillés et l'arrimage du plan de mise en œuvre de la réingénierie avec le plan ministériel de gestion des dépenses » (p. 5). Bref, l'ensemble de ces étapes de création de l'information sur les activités, structures et programmes de chaque ministère et organisme, d'interprétation de cette information par le Secrétariat du Conseil du trésor, de négociation entre les ministères et ce dernier sur le plan de travail proposé par ceux-ci, de même que l'élaboration des orientations et la production des plans ministériels de mise en œuvre de la réingénierie 2004-2005, doivent être franchies en une période d'à peine six mois.

Cette révision des structures et des programmes gouvernementaux doit être appréciée en fonction des cinq questions suivantes, comme le soulignent à la fois le « Guide à l'intention des ministères et organismes » et la « Lettre ouverte aux Québécois du Premier ministre » : 1) Ce programme répond-il toujours à une mission de l'État? ; 2) Atteint-il ses objectifs? ; 3) Pourrait-on l'offrir autrement à moindre coût tout en préservant la qualité du service aux citoyens? 4) Quelle est l'instance pour assumer la gestion du programme? 5) A-t-on les moyens d'en assumer les coûts ou faut-il revoir la portée du programme? Ainsi, bien que le premier ministre Charest avance dans son « Discours inaugural » que l'exercice de révision des structures et des programmes sera fait « avec méthode et rigueur selon des principes de gestion qui seront les principes de notre administration », aucune des questions qui définissent et circonscrivent cette révision n'est de nature managérielle; elles sont toutes, bien au contraire, de nature politique.

TABLEAU 3

**Illustration des différentes étapes d'analyse
d'une démarche de réingénierie**



Source: Jobin, 2003.

Alors que la première touche directement le rôle de l'État, la deuxième et la troisième renvoient aux notions d'efficacité et d'efficience qui, en management public, sont toutes deux sujettes au réductionnisme et à la polysémie. En effet, il n'y a pas en administration publique de critère d'évaluation équivalent à l'accroissement des bénéfices nets ou de la marge bénéficiaire, comme c'est le cas pour les firmes privées. Dire que l'objectif

est d'offrir un service de qualité au moindre coût ne nous précise toujours rien sur le seuil de qualité (minimal, moyen ou maximal) à atteindre, ni sur celui du coût à ne pas dépasser. Il renvoie plutôt à un point d'équilibre entre la qualité et le coût qui est de nature politique, c'est-à-dire qui nous interpelle tous en tant que citoyens sur le rôle de l'État et la capacité financière que nous lui accordons. La réponse à cette question est évidemment subjective et ne saurait se soustraire du poids des préférences idéologiques de chaque citoyen. La quatrième question, quant à elle, concerne la subsidiarité qui repose, par définition, sur un préjugé favorable envers les instances locales et régionales dans la mesure où elles sont considérées comme étant les plus proches des citoyens. Puisque l'expérience québécoise récente (ou encore ontarienne ou albertaine) sur la décentralisation suggère que celle-ci se traduit souvent par un transfert de responsabilités sans les ressources qui leur étaient jusqu'alors concomitantes, la subsidiarité entraîne un risque de retrait de l'État d'autant plus prononcé que les rendements budgétaires recherchés sont significatifs. Enfin, la cinquième question touche la capacité financière de l'État et n'a de sens qu'avec le rôle que nous attribuons, comme citoyens, à l'État québécois.

Les enjeux de la réingénierie de l'État québécois sont donc de nature proprement politique et la dimension partisane et idéologique de l'exercice est indéniable. Faut-il d'ailleurs se surprendre que cette démarche soit un exercice politique à forte connotation idéologique quand la présidente du Conseil du trésor elle-même avance que : « À vouloir s'occuper de tout, l'État québécois n'arrive pas à bien s'occuper de quoi que ce soit⁴⁴. » Ne s'agit-il pas ici d'une manifestation a priori du biais anti-étatiste de la responsable de la démarche ?

Bien que de son côté le premier ministre Charest estime que sans cette rénovation de l'État, « le modèle québécois deviendra une relique⁴⁵ », l'obscurantisme et l'autoritarisme de la démarche rompent déjà avec la gouvernance québécoise qui se caractérise justement par l'inclusion des acteurs sociopolitiques concernés par un enjeu donné. Le rejet de toute forme de consultation des principaux acteurs collectifs de l'administration publique québécoise, parmi lesquels le Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ) et le Syndicat des professionnels du gouvernement du Québec, de même que l'absence de consultations publiques où la société civile peut exprimer, par le biais d'acteurs individuels et collectifs, les préférences, les sensibilités et les intérêts multiples de ses citoyens, ne peuvent qu'être déplorés.

44. *Le Devoir*, mardi 21 octobre 2003, p. A3.

45. Jean Charest, « Lettre ouverte aux Québécois : Le Québec a fait un pas en avant depuis six mois », *Le Devoir*, 14 octobre 2003, p. A7.

Cette double exclusion est d'ailleurs d'autant plus troublante que, à la suite d'un appel d'offres lancé le 3 octobre 2003, de grandes firmes privées d'experts-conseils et de consultants ont été sélectionnées par le Secrétariat du Conseil du trésor pour la production des « stratégies, des analyses, des rapports et des études » sur lesquelles reposent les étapes suivantes de la mise en œuvre de la réingénierie. Nous revenons sur ce point dans le dernier chapitre, mais il importe de souligner ici que les seuls acteurs collectifs dont la participation est valorisée par le gouvernement sont les grandes firmes-conseils du secteur privé, celles-là mêmes qui, souvenons-nous, ont participé dans les années 1990 à faire de la réingénierie un échec relatif dans 50 % à 70 % des cas. Bien difficile, dans ces conditions, de ne pas être inquiet vis-à-vis de cette démarche, peu importe qu'elle se nomme réingénierie, rénovation, redéploiement ou encore modernisation de l'État québécois. Bien difficile, dans ces conditions, de ne pas être sceptique envers le discours du premier ministre Charest lorsqu'il nous dit qu'« il ne s'agit pas d'affaiblir l'État québécois, mais au contraire de lui redonner tout son lustre, tout son prestige et toute sa pertinence », alors même que seules les grandes firmes-conseils du secteur privé sont invitées à participer à la démarche. Faut-il comprendre que l'accroissement du lustre de l'État québécois passe par la double exclusion de ses acteurs collectifs internes et de ses partenaires sociaux ?

De même, dans la mesure où elle retient les prétentions élevées, l'accent sur les trois E (efficience, efficacité, économie) et le déterminisme structurel de certaines des réformes managérielles infructueuses des années 1990, parmi lesquelles l'*Examen des programmes* de l'administration publique fédérale canadienne et le *National Performance Review* de l'administration publique fédérale américaine, la modernisation de l'État québécois ne semble pas mettre à profit les apprentissages découlant de ces expériences, mais plutôt s'inscrire dans la voie d'une répétition des erreurs, des difficultés et des insuffisances de ces dernières. Regardons-y de plus près.

Un mimétisme des expériences fédérales canadienne et américaine : *Examen des programmes* et *National Performance Review*

L'Examen des programmes et l'administration
publique fédérale canadienne

Initié dans la foulée des changements suivant l'élection d'un gouvernement libéral en 1993, après neuf ans de règne conservateur à Ottawa, l'Examen des programmes de l'administration publique fédérale

canadienne est, à plusieurs égards, en communauté de lettre et d'esprit avec la démarche de modernisation de l'État québécois. En effet, comme la réingénierie québécoise, le discours initial de l'Examen des programmes reposait explicitement sur la prétention de réinventer l'État, ainsi que sur le principe de subsidiarité qui, toutefois, n'a pas été reconduit dans la phase de mise en œuvre⁴⁶. Cette démarche s'articulait elle aussi à partir de questions générales devant permettre d'établir la nature et la pertinence de l'activité gouvernementale fédérale : 1) Est-ce que l'activité ou le programme continue de servir le public ? (intérêt public) ; 2) Y a-t-il un rôle légitime et nécessaire pour le gouvernement dans le domaine du programme ou de l'activité ? (rôle du gouvernement) ; 3) Le rôle actuel du gouvernement fédéral est-il approprié ou faut-il songer à le transférer aux provinces ? (fédéralisme) ; 4) Quelles activités ou quels programmes pourrait-on transférer en tout ou en partie au secteur privé ou bénévole ? (partenariat) ; 5) Comment peut-on améliorer l'efficacité du programme ? (efficacité) ; 6) Peut-on se permettre financièrement l'ensemble de programmes et d'activités qui en résultera ? (capacité financière).

On voit tout de suite que ces questions ont fortement inspiré celles de la modernisation québécoise. En effet, leurs sujets et leur formulation sont, en fait, les mêmes. Nul besoin de reprendre ici les critiques précédemment adressées aux questions de la démarche québécoise. L'important est plutôt de souligner la pertinence élevée de l'expérience fédérale pour cette dernière et d'ajouter, pour cette même raison, que les difficultés, les incohérences et les ratés de la première devraient enrichir la modernisation de l'État québécois. Or, quels sont-ils donc ? Quels enseignements pouvons-nous tirer de l'*Examen des programmes* de l'administration publique fédérale canadienne ?

À l'instar de la démarche qui a conduit quelques années auparavant à la réforme mort-née Fonction publique 2000, l'Examen des programmes se distingue des projets de réforme antérieurs de l'administration publique fédérale canadienne qui, traditionnellement, s'articulaient par la mise sur pied d'une commission royale ou d'un groupe d'étude mixte⁴⁷. Insistant sur la nécessité de réduire le déficit budgétaire à un maximum de 3% du PIB, en accord avec la célèbre norme de bonne gestion publique du Traité de Maastricht, l'Examen des programmes prétexte l'urgence de revoir

46. Gilles Paquet, « Le fruit dont l'ignorance est la saveur », dans Amelita Armit et Jacques Bourgault (dir.), *Hard Choices or No Choices: Assessing Program Review – L'heure des choix difficiles: l'évaluation de l'Examen des programmes*, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada, 1996, p. 47-58.

47. Mohamed Charih, « La révision des programmes fédéraux: un examen du processus », dans Armit et Bourgault, *op. cit.*, p. 29-38.

l'ensemble des activités gouvernementales pour se passer de la participation des acteurs collectifs internes, notamment les syndicats, ainsi que de celle des différents acteurs de la société civile⁴⁸. Particulièrement élitiste, la démarche se traduit donc par l'exclusion de nombreux acteurs internes et externes lors de la phase d'élaboration qui, ainsi, demeure l'apanage des politiciens et des hauts fonctionnaires fédéraux.

Débouchant sur le Plan budgétaire 1995, les principaux résultats de l'Examen des programmes sont les suivants : élimination du déficit budgétaire, réduction des effectifs de 55 000 personnes (25 % de la fonction publique) par attrition et mises à pied, réduction des dépenses de programmes, réduction des transferts sociaux aux provinces, recouvrement des coûts et, enfin, commercialisation et privatisation de certaines activités⁴⁹. Bref, on diminue sévèrement les ressources de l'administration publique fédérale canadienne, ainsi que celles des administrations publiques provinciales et municipales avec l'importante réduction des transferts aux provinces. Ainsi, eu égard à l'innovation managérielle et à la reconfiguration de l'État, force est d'admettre que l'Examen des programmes n'a rien réinventé, à moins de considérer le simple retrait de l'État comme une contribution au renouvellement de la pensée et des pratiques managérielles.

À la même époque aux États-Unis, à la suite de l'élection d'un président démocrate après huit années de règne républicain, l'administration publique fédérale américaine devient elle aussi l'objet d'un projet de modernisation, soit le National Performance Review. Sans surprendre, la communauté d'esprit avec l'expérience fédérale canadienne est grande. Alors que le slogan de l'Examen des programmes est « Smarter and more affordable government », celui du National Performance Review propose un « Government that works better and costs less⁵⁰ ». Bref, on est tous pour la vertu, souscrivant dans un cas comme dans l'autre à l'objectif universel d'avoir des services de qualité au meilleur coût possible.

48. David M. Cameron, « Whither the Canadian Polity? Program Review and the Idea of the Public Good », dans Armit et Bourgault, *op. cit.*, p. 113-119.

49. Pour une critique du *Plan budgétaire 1995*, voir François Rocher et Christian Rouillard, « Décentralisation, subsidiarité et néolibéralisme au Canada : lorsque l'arbre cache la forêt », *Canadian Public Policy / Analyse de politiques*, vol. 34, n° 2, 1998, p. 233-258.

50. Paul G. Thomas, « Visions Versus Resources in the Federal Program Review », dans Armit et Bourgault, *op. cit.*, p. 39-46.

Le *National Performance Review* et l'administration publique fédérale américaine

Fortement influencée par la célèbre monographie *Reinventing Government* de David Osborne et Ted Gaebler⁵¹, l'expérience du *National Performance Review* constitue une source privilégiée d'enseignements et d'apprentissages pour la démarche de modernisation québécoise, tant en ce qui concerne les objectifs initiaux que les moyens retenus pour sa mise en œuvre. La pertinence de l'expérience fédérale américaine est, de surcroît, d'autant plus élevée que la présidente du Conseil du trésor, Monique Jérôme-Forget, ne cache pas son enthousiasme pour le livre de Osborne et Gaebler. En effet, elle confesse qu'« un des ouvrages les plus importants parus au début des années 1990 fait le procès des gouvernements traditionnels. Je pense à *Reinventing Government* de Osborne et Gaebler qui démontre l'importance de l'innovation pour assurer le succès de notre société, innovation qui peut se trouver autant dans le secteur public que dans le secteur privé⁵². » Quels sont donc les principaux éléments constitutifs de la démarche américaine lancée en 1993 ?

Très médiatisé et étroitement associé au vice-président Al Gore, le *National Performance Review* vise la quadrature du cercle en privilégiant à la fois la centralisation et la décentralisation. De manière précise, elle propose, sur le plan du pouvoir politique, une dynamique de centralisation du Congrès vers l'exécutif présidentiel et, sur le plan du pouvoir administratif, une dynamique de décentralisation des gestionnaires intermédiaires vers les fonctionnaires de premier niveau. Sous l'influence du *Public Choice*, cette démarche de modernisation se caractérise aussi par son accent sur la nature contractuelle des relations entre les individus et les organisations, sur la primauté des objectifs, des résultats et de leur évaluation, sur la substitution de l'identité consumériste à celle civique, ainsi que sur la concurrence en tant que facteur d'accroissement des trois E. En accord avec les préceptes du managérialisme, on y trouve aussi une reconduction explicite de la primauté de la gestion privée sur la gestion publique et, par voie de conséquence, sur la nécessité de moderniser l'administration publique fédérale américaine à la lumière des *best practices* des grandes firmes privées. Ironiquement, pour une démarche qui sacralise la gestion privée, le *National Performance Review* préconise une diminution

51. David Osborne et Ted Gaebler, *Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Penguin/Plume, 1993.

52. Monique Jérôme-Forget, « S'ajuster au vent de la concurrence et de la modernité », dans Yves Bélanger, Robert Comeau et Céline Métivier (dir.), *La Révolution tranquille, 40 ans plus tard : un bilan*, Montréal, VLB éditeur, 2000, p. 203.

significative du nombre de gestionnaires intermédiaires, alors même que les grandes firmes privées redécouvrent au cours des dernières années leur valeur stratégique, allant même jusqu'à les considérer maintenant comme des « high-impact players »⁵³.

Pour ce qui est des résultats, même les apologistes reconnaissent qu'une évaluation globale des effets du *National Performance Review* sur l'administration publique fédérale américaine demeure impossible à réaliser. Les difficultés tiennent à la diversité et à la complexité des activités étatiques, mais aussi au caractère multiforme de la mise en œuvre de la réforme qui, comme chaque exercice de modernisation, varie d'une organisation à l'autre, notamment à la lumière de la nature des activités, des ressources et des contraintes avec lesquelles doivent composer les gestionnaires publics. De plus, comme le reconnaissent même certains auteurs dont l'enthousiasme envers le *National Performance Review* ne se dément toujours pas :

Même si le NPR a indéniablement réduit les coûts, particulièrement grâce à la réforme budgétaire et à la réduction des effectifs, évaluer quelle recommandation a produit quelle économie est une tâche impossible pour deux raisons : il est difficile de savoir quels auraient été les coûts sans le NPR et parce que la nature des système comptable ne permet pas une telle analyse⁵⁴.

La pauvreté des résultats, surtout en comparaison des prétentions initiales, s'explique aussi par la faible pénétration de cette démarche dans plusieurs organisations publiques. Comme quoi la logique du « gros bon sens », qui martèle l'idée que ces réformes sont nécessaires et inévitables, ne s'impose pas à tous ! En effet, selon un sondage réalisé en 1996, soit plus de trois ans après sa mise en œuvre initiale, seulement 37 % des fonctionnaires fédéraux considèrent que leur organisation a fait une priorité du *National Performance Review* et, plus révélateur encore, uniquement 20 % d'entre eux avancent que cette dernière a entraîné des changements positifs au sein de l'administration publique fédérale américaine⁵⁵.

Certains effets du *National Performance Review* sont toutefois plus faciles à évaluer, à savoir une réduction des effectifs de plus de 15 % (300 000 postes) et, bien entendu, une diminution des coûts salariaux et avantages sociaux qui en découlent. L'essentiel de cette réduction des effectifs touche les employés civils du *Department of Defence* et, contrairement à ce que suggère le biais initial envers les gestionnaires intermédiaires, la

53. Donald F. Kettl, *The Global Public Management Revolution – A Report on the Transformation of Governance*, Washington (D.C.), Brookings Institution Press, 2000, p. 24.

54. *Ibid.*, p. 24.

55. U.S. Merit System Protection Board, *The Changing Federal Workforce: Employee Perspectives*, Washington, Government Printing Office, 1999, p. vi-vii.

prétention de décentralisation du pouvoir administratif et l'accent mis sur le service aux clients, des fonctionnaires de niveaux inférieurs dans les autres organisations publiques.

En définitive, comme le suggère la présente discussion, les résultats de l'*Examen des programmes* canadien et du *National Performance Review* américain, deux ambitieuses réformes administratives des années 1990, sont essentiellement les mêmes. Malgré leurs prétentions initiales de modernisation et de réinvention de l'État, ils se résument l'un et l'autre à une importante réduction des effectifs de leur fonction publique, ainsi qu'à un retrait marqué de l'État, illustré par une contraction des dépenses publiques fédérales. Encore une fois, nous sommes bien loin d'un renouvellement de la pensée et des pratiques managérielles. Il n'y a rien d'enthousiasmant à ce que la démarche de modernisation québécoise pêche par mimétisme des expériences fédérales canadienne et américaine, notamment par son accent indu mis sur la prestation des services publics, l'orientation clientéliste et la montée des identités commerciales qui s'y conjugue. Cette vision de l'État, réductrice en ce qu'elle gomme sa capacité stratégique pour en faire un simple fournisseur de services, est particulièrement problématique pour l'administration publique qui, faut-il le rappeler, sera toujours résolument distincte de la firme privée. Voyons maintenant de quoi retournent la nature et l'ampleur de ce problème lié au mimétisme que la démarche entretient dans la gestion des firmes privées.

La pensée managérielle et la prestation des services publics : l'impossible réconciliation du client au citoyen

L'accent mis sur la qualité des services publics, toujours au moindre coût, est une constante des différents projets de modernisation sous le joug du managérialisme. Bien entendu, elle n'épargne pas la démarche québécoise, comme l'illustrent notamment les cinq questions à partir desquelles s'articule la révision des programmes et des structures de son administration publique. Afin de bien saisir la nature et l'ampleur de la confusion qu'entraîne cette vision managérielle, au sein de laquelle l'État se voit dépossédé de ses dimensions stratégiques pour n'être plus qu'un prestataire de services, il importe de se pencher sur les identités multiples, civiques et commerciales, qui se côtoient au sein de cette vision.

Contrairement à ce qu'une lecture rapide et une compréhension superficielle peuvent suggérer, la conjugaison des identités promues par le managérialisme à celle de l'administration publique traditionnelle ne va pas de soi. Leur complémentarité n'est ni évidente, ni même possible. Bien

que certains suggèrent que ces concepts identitaires soient intrinsèquement différents les uns des autres et que celui de citoyen est toujours central et fondamental⁵⁶, ne serait-ce que parce qu'il est le seul à pouvoir être associé à chacun des autres, construisant ainsi les identités de citoyen-client ou de citoyen-usager, de citoyen-contribuable et de citoyen-bénéficiaire public, l'atrophie de la notion de citoyen y est prononcée. En effet, dans la mesure où celui-ci est l'élément de définition commun à ces identités multiples, la distinction entre chacune ne peut se faire qu'en mettant l'accent sur l'élément de définition autre, sur celui qui appartient en propre à chacune de ces identités. Le terme important de chacun de ces couplages binaires est donc toujours celui autre que citoyen, en l'occurrence celui de client, de consommateur, d'usager, de contribuable, de même que celui, encore plus stigmatisant, de bénéficiaire public⁵⁷.

Au-delà cette confusion conceptuelle qui empêche de savoir à qui s'adresse la prestation de services devant être modernisée, il faut comprendre que la fonction publique cesse dans cette perspective d'être au service des élus, pour devenir au service du client, rompant du coup avec les exigences de la démocratie représentative et de la bureaucratie constitutionnelle, l'une et l'autre essentielles au modèle de Whitehall, duquel proviennent les institutions politiques québécoises et canadiennes. Ce glissement conceptuel touche la nature même de la relation entre l'État et la société civile. En effet, n'entraîne-t-il pas, comme principale conséquence politique, la fin de l'égalité formelle des citoyens devant l'État? N'entraîne-t-il pas l'atomisation de la relation entre l'État et la société civile, où cette dernière ne devient plus qu'une somme d'individus, tantôt clients, tantôt contribuables, tantôt bénéficiaires publics, telle que l'exige la logique commerciale qui vise à satisfaire les particularismes de chaque client-consommateur? C'est pourtant une lapalissade de rappeler que, pour la firme privée, le client-consommateur est réduit à sa capacité de payer et que la qualité du service qu'il reçoit varie de manière proportionnelle avec celle-ci. En tant que citoyens, nous sommes tous égaux devant l'État. En tant que clients, nous l'invitons, sinon le contraignons, à nous hiérarchiser les uns les autres.

56. Conseil du Trésor, *Les normes de service – un guide pour l'initiative*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, février 1995, p. 5-6.

57. Certains suggèrent de distinguer le client du consommateur, en attribuant au premier un rôle dynamique que le second, irrémédiablement passif, ne saurait connaître. Pour plus de détails sur cette distinction, voir Christopher Pollitt, *Techniques de gestion pour le secteur public – De la doctrine à la pratique*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1995 et, du même auteur, *Managerialism and the Public Services – Cuts or Cultural Change in the 1990s?*, 2^e édition, Oxford, Blackwell, 1993.

Il y a, de surcroît, une grande difficulté à déterminer celui qui, dans le secteur public, constitue véritablement le client. S'agit-il, comme le suggèrent les propos précédents, de celui qui traite directement avec l'organisation, à savoir le client de première ligne (prestataire, usager) ou de celui qui participe en tant que contribuable au financement des activités de cette organisation? Doit-on distinguer le client interne du client externe⁵⁸? Le client institutionnel du client individuel? Et dès lors qu'on choisit le second, c'est-à-dire le contribuable, n'exclut-on pas celui qui ne paye pas d'impôt sur le revenu? Ne crée-t-on pas deux catégories fortement hiérarchisées de clients, à savoir ceux qui, d'une part, contribuent par le biais de l'impôt sur le revenu, des taxes à la consommation, de l'impôt foncier et, d'autre part, ceux qui, faute de revenus suffisants, ne contribuent qu'à travers les taxes à la consommation? N'est-il pas dangereux pour l'esprit démocratique de souscrire à cette atomisation de la relation entre l'État et la société civile, elle-même conjuguée à cette hiérarchisation implicite des individus en fonction de leurs moyens financiers?

Bien que certains suggèrent que cette identification ne soit pas problématique, le client renvoyant à trois groupes distincts, à savoir les membres du Cabinet et leurs assistants parlementaires, le grand public, de même que les prestataires de services publics particuliers⁵⁹, il faut bien comprendre que les situations concrètes, attribuables à la complexité et à la variété des activités des organisations publiques, renvoient à une pluralité de clients possible, aux attentes et aux sensibilités différentes, mais encore et surtout aux intérêts la plupart du temps contradictoires⁶⁰. Bien que la perspective managérielle soit soucieuse d'identifier et de comprendre cette pluralité de clients et d'intérêts en privilégiant les consultations-rencontres et les sondages ponctuels, il faut bien reconnaître l'asymétrie des ressources

58. La distinction entre les clients interne et externe a été introduite par le discours de la Qualité totale durant les années 1980 et constitue un de ses principaux legs aux études managérielles. Comme le suggèrent ces qualificatifs, il s'agit de distinguer les attentes du client qui fait partie de l'organisation, comme une autre unité organisationnelle qui participe à un volet ultérieur de la même prestation de services, des attentes du client qui ne fait pas partie de l'organisation, par exemple le bénéficiaire du service public. Voir, entre autres, Vincent Laboucheix (dir.), *Traité de la qualité totale – Les nouvelles règles du management des années 90*, Paris, Dunod, 1990.

59. Bruce Rawson, «PS 2000 Service to Public task Force – Findings and Implications», *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 34, n° 3, 1991, p. 490-500. Certains auteurs vont jusqu'à distinguer huit types de clients pour le secteur public. Voir A.C. Hyde, «Changing Concepts, Goals, and Methods: Afterword», *The Public Manager – The New Bureaucrat*, automne 1995, p. 25-27.

60. Pour une illustration empirique, voir James Iain Gow, «Frauds and Victims: Some Difficulties in Applying the Notion of Service to the Clientele in the Public Sector», *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 38, n° 4, 1995, p. 557-577.

respectives de ces clients qui se traduit, entre autres, par une capacité de représentation et de participation fortement inégale. Ainsi,

[o]n se rend compte, par exemple, que certains clients, surtout parmi les personnes démunies, sont désavantagés car ils n'ont ni les organismes pour les représenter, ni les moyens financiers pour se représenter eux-mêmes. Ils sont donc absents des consultations-rencontres et présents seulement sporadiquement dans les sondages. D'autre part, si dans le secteur privé un client insatisfait peut s'adresser, du moins en théorie, à la concurrence, dans le secteur public, bien souvent, il n'a pas ce choix⁶¹.

D'apparence simple et vertueuse, l'orientation clientéliste de l'administration publique est au contraire pernicieuse, d'autant plus que la possibilité même d'évaluer la qualité du service reçu par le client, quel qu'il soit, est toujours limitée, souvent même presque nulle⁶². En raison de la difficulté, voire l'impossibilité, de réaliser une analyse comparative de type benchmarking⁶³, l'évaluation des activités de l'administration publique demeure toujours fortement influencée par les attentes et les préférences idéologiques de chaque client pris isolément, sinon de chaque analyste qui tente l'exercice. De même, les normes de qualité de la gestion sont souvent des sources non pas de rationalisation ou d'inspiration, mais plutôt de confusion pour la simple raison qu'on distingue rarement, en pratique, les normes minimales des normes moyennes ou de celles d'excellence⁶⁴.

Alors que la notion de citoyenneté repose sur les valeurs d'égalité, d'équité et de transparence, soit les valeurs recherchées par la gouvernance québécoise depuis la Révolution tranquille, celle de clientélisme repose sur le particularisme, la négociation et le secret. L'interface politique-administration publique, faut-il bien ajouter, n'est pas la même interface marché-firme privée. L'objectif ultime d'une firme privée n'est certes pas polémique, pas plus qu'il ne pose de problème à être identifié. Pour tout difficile qu'il puisse être d'accroître les bénéfices nets ou la marge bénéficiaire d'une firme, il n'en reste pas moins qu'il s'agit là de son seul et unique objectif,

61. Gilles Bouchard, « De citoyen à client : plus qu'un changement de vocabulaire », *Politique et Sociétés*, n° 29, 1996, p. 159.

62. Geert Bouckaert et Steven Van de Walle, « Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of Good Governance: Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, n° 3, 2003, p. 329-343; Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, *Quality Improvement in European Public Services – Concepts, Cases and Commentary*, London, Sage, 1995; James Iain Gow, « Frauds and Victims... », *op. cit.*, p. 570.

63. James Arrowsmith, Keith Sisson et Paul Marginson, « What can "benchmarking" offer the open method of co-ordination? », *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n° 2, 2004, p. 311-328.

64. Christopher Pollitt, *op. cit.*, p. 538.

nonobstant la mission sociale dont se réclament parfois certaines d'entre elles. Or, quel est donc l'objectif ultime du secteur public? Avancer que celui-ci renvoie à un service de qualité au moindre coût ne nous dit toujours rien sur le niveau de qualité à atteindre, ni sur le seuil de coût à ne pas dépasser, pas plus qu'il n'indique le point d'équilibre entre les deux.

Conclusion : par-delà l'inféodation de l'administration publique à la firme privée

Il est nécessaire d'insister, en fin de chapitre, sur un élément de distinction additionnel de l'administration publique qui réduit sensiblement la pertinence de la gestion des firmes privées pour sa modernisation, à savoir la fragmentation du pouvoir stratégique. Alors que ce dernier se trouve concentré au sommet hiérarchique de la firme privée entre un nombre restreint d'individus, il est fragmenté dans le secteur public entre les politiciens, les hauts fonctionnaires, les citoyens, les groupes d'intérêts et les mouvements sociaux. La pertinence de vouloir calquer en tout ou en partie la gestion des firmes privées est donc d'autant plus ténue.

Cette fragmentation du pouvoir stratégique est d'ailleurs une condition essentielle à l'exercice contemporain de la démocratie et, contrairement à la centralisation du pouvoir exécutif prônée par le managérialisme, une véritable modernisation de l'État devrait justement permettre d'accroître la participation des acteurs individuels et collectifs, internes et externes, à l'exercice de ce pouvoir stratégique. Malheureusement, tant pour son contenu que pour ses modalités de mise en œuvre, la démarche du gouvernement québécois souscrit plutôt à l'inverse, c'est-à-dire à l'exclusion du plus grand nombre, tout autant qu'elle nourrit une compréhension naïve des possibilités d'évaluation et de contrôle des activités de l'administration publique.

Aucune réforme managérielle ne peut ni ne doit être réduite à une question de techniques, de connaissances et de compétences. Les discours et pratiques managériels reposent toujours sur un projet sociopolitique qui dépasse la rationalité instrumentale objectifs-moyens et qui, comme tout projet sociopolitique, reconduit une vision particulière des relations de pouvoir, du poids de la hiérarchie et de l'autorité, des rapports entre les individus et les groupes, des possibilités d'autonomie individuelle et d'émancipation collective. Contrairement à ce que suggère la démarche québécoise, la gestion publique est beaucoup plus qu'une fonction technique neutre et inéluctable, nécessaire au bon fonctionnement des organisations complexes.

La démarche du gouvernement québécois puise au volontarisme libéral qui, à plusieurs reprises au cours des quarante dernières années, est venu menacer les modalités de la gouvernance québécoise, porteuse d'idéaux d'inclusion, de démocratie et de justice. Cette fois-ci, cependant, la menace se fait beaucoup plus subtile, étant habillée d'un discours managériel que nous avons tenté de démystifier dans ce chapitre. La subtilité de la menace est d'autant plus évidente que quelques jours après le dépôt du *Plan de modernisation 2004-2007*, qui précise les projets gouvernementaux en matière de réforme administrative, les médias n'en parlaient déjà plus, sinon que pour souligner sa nature inoffensive. Le chapitre suivant présente les principaux éléments constitutifs de ce plan de modernisation et développe une analyse critique de ce dernier, notamment à la lumière de l'expérience internationale récente.

Les documents-phares de la modernisation : le *Plan de modernisation 2004-2007* et le *Plan de gestion des ressources humaines 2004-2007*

« Il y a 40 ans, un gouvernement issu de notre formation politique a placé le Québec sur la voie de la modernité. Les membres de ce gouvernement étaient réunis par un enthousiasme et une conviction inébranlables. Ils avaient la certitude, jusqu'au plus profond de leur âme, d'inaugurer quelque chose de grand ; d'être de ceux choisis par le temps et sa nécessité pour amener le Québec plus loin. Ce même sentiment anime aujourd'hui mon équipe et moi-même. [...] Cet État croira dans la primauté des libertés individuelles. Il croira que la réussite du Québec ne réside pas dans ses structures, mais en chacun de nous. C'est cette réussite individuelle qui permettra une meilleure répartition de la richesse et une plus grande justice sociale. »

Jean Charest¹

Introduction

Dès son élection en avril 2003, le nouveau gouvernement Charest propose une révision majeure des structures organisationnelles et des pratiques managérielles de l'administration publique québécoise, initialement introduite comme la réingénierie de l'État. Particulièrement ambitieuse, cette réingénierie se décline en 27 projets qui prennent forme autour de 4 axes prioritaires : l'amélioration des façons de faire (10 projets) ; l'allégement des structures (11 projets) ; la réévaluation des programmes (5 projets) ; enfin, la planification des ressources humaines (1 projet). Les

1. Jean Charest, *Discours du premier ministre du Québec à l'occasion de l'inauguration de la 37^e législature*, 15 mai 2003.

raisons invoquées par le gouvernement Charest pour mettre de l'avant de telles réformes administratives sont à la fois simples et autoritaires. En effet, comme l'explique à l'automne 2003 le premier ministre Charest, « la modernisation de notre État n'est pas une question idéologique ou partisane, mais une nécessité qui nous est dictée par notre époque et ses enjeux² ». Bref, la réingénierie libérale, alors rebaptisée la modernisation, s'imposerait d'elle-même pour permettre à l'État québécois de s'adapter au nouveau contexte sociopolitique, essentiellement réduit à trois dimensions : le piège budgétaire (dépenses, impôts et dette publique) ; les changements démographiques majeurs (vieillessement de la population) ; de nouvelles façons d'offrir les services publics, nommément les TIC³. Mise en œuvre avec la révision des structures et des programmes, la réingénierie se fera « avec méthode et rigueur selon des principes de gestion qui seront les principes de notre administration⁴ ». Presque quatre ans plus tard, quel bilan peut-on esquisser de cette modernisation libérale de l'État québécois ? Quelle est la distance entre les prétentions initiales et les réalisations concrètes ? Enfin, peut-on conclure que les principaux effets de ces réformes administratives sont plutôt positifs ou plutôt négatifs ?

Le Plan de modernisation 2004-2007 : synthèse des principaux éléments constitutifs

Déposé par la présidente du Conseil du trésor en mai 2004, le Plan de modernisation 2004-2007⁵ constitue le document-phare des réformes administratives privilégiées par le gouvernement Charest pour « moderniser » l'État québécois. En simplifiant un peu, l'axe sur l'amélioration des façons de faire entraîne la mise en place d'un guichet unique (Services Québec), le développement d'un gouvernement en ligne (TIC), la création de l'Agence des partenariats public-privé du Québec (APPPQ), la création du Centre des services administratifs et, enfin, une nouvelle politique de gestion de la performance.

Bien que l'objectif de simplifier les relations entre l'État et les citoyens soit certes bienvenu, la création d'un guichet unique n'est pourtant pas la panacée que semble y voir le gouvernement libéral. L'Agence

2. *Ibid.*

3. Gouvernement du Québec, *Moderniser l'État – Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2004.

4. Jean Charest, *Discours du premier ministre du Québec à l'occasion de l'inauguration de la 37^e législature*, 15 mai 2003.

5. Gouvernement du Québec, *Moderniser l'État – Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2004.

Services-Québec doit agir comme un courtier centralisé des services gouvernementaux de l'ensemble des ministères et, à ce titre, représente un nouvel intermédiaire entre les citoyens et les organismes publics. Cette nouvelle agence prive donc les organismes publics d'un premier contact avec les citoyens, entraînant ainsi un appauvrissement des mécanismes de rétroaction et d'échange de première ligne, une composante pourtant essentielle de l'amélioration continue de la prestation des services publics. Il est pour le moins paradoxal que le *Plan de modernisation* avance que « cet État moderne ne doit pas empêcher les citoyens de prendre en charge leurs affaires », alors même qu'il crée une instance additionnelle, porte d'entrée unique de surcroît, qui obligera le citoyen à contacter des « généralistes » du service à la « clientèle », plutôt que de traiter dès le départ avec des « spécialistes » de la problématique qui le concerne. En ce sens, l'allègement des structures est un défi beaucoup plus grand que ne le suggère ici le gouvernement libéral. Cela étant dit, si la loi créant Services Québec a été rapidement adoptée, le déploiement régional des 43 centres de services et des 44 points de service ainsi que le numéro de téléphone unique pour joindre le gouvernement, pour ne mentionner que ceux-ci, ne sont toujours pas une réalité en mai 2006, lors du dépôt du *Deuxième rapport d'étape du Plan de modernisation 2004-2007*.

La création de l'Agence des partenariats public-privé du Québec (APPPQ), dont la mission est de « contribuer au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens par la mise en œuvre de projets de partenariat public-privé (PPP)⁶ » est particulièrement lourde de conséquences pour les relations entre le Conseil du trésor et les organismes publics, incluant les ministères sectoriels. Par la centralisation des ressources (actuelles et futures) qu'elle entraîne, l'APPPQ amenuise la capacité stratégique et opérationnelle actuelle des ministères et autres organismes publics à gérer leur propre champ d'activités, tout autant qu'elle les dépouille de la capacité future de développer une expertise interne sur les partenariats public-privé. Et la performance de l'APPPQ, qui jouit d'une grande marge de manœuvre et d'autonomie, est exclusivement tributaire du nombre de PPP mis en œuvre, puisque c'est le seul moyen par lequel elle pourra « contribuer à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens⁷ ». En tant qu'intermédiaire additionnel entre les organismes publics et les firmes privées, ainsi qu'en qualité de maître d'œuvre des PPP, l'APPPQ ajoute à la complexité contractuelle déjà élevée des PPP, notamment au regard de l'imputabilité, de la responsabilité

6. Gouvernement du Québec, *Politique-cadre sur les partenariats public-privé*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2004.

7. *Ibid.*

et de la reddition de comptes des partenaires publics et privés. De surcroît, les critiques théoriques et empiriques qui peuvent être adressées aux PPP en tant qu'instruments d'action publique sont nombreuses et substantielles⁸. Toutefois, l'expérience québécoise étant toujours embryonnaire, près de trois ans après la promulgation de la loi créant l'APPPQ, la nature et l'ampleur exactes de cette centralisation demeurent impossibles à évaluer pour le moment. Bien que les PPP occupent une place centrale dans le Plan de modernisation 2004-2007, aucun des huit projets prioritaires ne franchira l'étape de la signature du contrat et du début des travaux avant 2007-2008⁹.

S'inscrivant dans la même dynamique centralisatrice que l'APPPQ, la création du Centre des services administratifs est aussi un facteur d'amenuisement de la capacité et de l'autonomie des ministères (et autres organismes publics), cette fois par le retrait de certaines fonctions de soutien administratif (ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles). Malgré les prétentions de décentralisation et de flexibilité organisationnelles propres au managérialisme, le *Plan de modernisation* accroît plutôt l'asymétrie des relations entre les ministères et les organismes centraux, en faveur, il va sans dire, de ces derniers. Cette démarche illustre bien que, pour le *Plan de modernisation*, la décentralisation des responsabilités ne s'accompagne pas toujours d'une décentralisation des ressources concomitantes.

Quant à la nouvelle politique de gestion de la performance, aux objectifs particulièrement généraux et abstraits, elle ne reflète pas une pensée managérielle distinctive ou innovatrice : elle constitue simplement une extension et une systématisation de la contractualisation des rapports de gouvernance interne déjà présents dans la Loi sur l'administration publique, promulguée par le gouvernement péquiste précédent. Elle s'en distingue toutefois par une accentuation de la dérive technocratique, voire crypto-positiviste, de ses mécanismes de mise en œuvre (indicateurs, cibles, étalonnage, analyse du prix de revient, analyse coût-bénéfice...), notamment par l'accent mis sur la dimension cardinale (numériques) des résultats et des extrants, alors même que les principales activités organisationnelles et les compétences managérielles (dites) clés se traduisent essentiellement, dans le secteur public, par des extrants de nature nominale ou ordinale.

8. Christian Rouillard, « Les partenariats public-privé et la reconfiguration de l'État québécois », dans François Pétry, Éric Bélanger et Louis M. Imbeau (dir.), *Le Parti libéral : enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. Prisme, 2006, p. 159-178.

9. Gouvernement du Québec, *Deuxième rapport d'étape – Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2006.

Le deuxième axe, celui sur l'allègement des structures, renvoie d'abord et avant tout à l'abolition, à la fusion, au regroupement et à l'intégration de plusieurs organismes publics; par le remplacement de différents conseils et comités sectoriels et consultatifs relevant du ministère de la Santé et des Services sociaux par une banque d'experts; enfin, par la mise en place de cinq agences, incluant celle du Revenu qui doit remplacer l'actuel ministère du Revenu. L'abolition, la fusion, le regroupement et l'intégration d'organismes publics ne représentent pas une innovation pour l'administration publique québécoise. Il s'agit même d'une constante au sein du discours gouvernemental, péquiste et libéral, des vingt dernières années. Il faut toutefois bien comprendre qu'aucune de ces stratégies structurelles n'est en soi porteuse de simplification, pas plus d'ailleurs qu'elles n'entraînent nécessairement une meilleure reddition de comptes ou un contrôle politique accru. Les résultats sont d'ailleurs bien timides: en février 2005, à la suite du dépôt du Rapport Boudreau sur l'examen de 60 organismes publics, le gouvernement Charest élimine quinze organismes, pour la plupart des organismes conseils du secteur de l'Éducation¹⁰. L'année suivante, suite au dépôt du Rapport Geoffrion sur l'examen de 58 organismes publics, la présidente du Conseil du trésor abolit huit entités administratives obscures, dont les budgets réunis représentent environ cinq millions de dollars par année¹¹. Évidemment, dans la mesure où il y aura un transfert de personnes et de ressources vers d'autres organisations publiques, l'économie récurrente qui en découle est inférieure à ce montant. Par contre, le remplacement de différents conseils et comités sectoriels et consultatifs relevant du ministère de la Santé et des Services sociaux par une banque d'experts témoigne éloquentement de la dérive technocratique du gouvernement libéral: en réduisant les espaces de rencontre et de dialogue entre la société civile et l'administration publique, il privilégie le pouvoir d'expertise au détriment de la participation citoyenne et de la délibération. Entre autres exemples, le Conseil québécois de lutte contre le cancer et le Comité de la santé mentale du Québec ont été abolis, et le Conseil permanent de la lutte contre la toxicomanie doit l'être incessamment¹².

Le troisième axe, celui sur la réévaluation des programmes, repose sur la question de base suivante: « Peut-on parvenir aux mêmes fins à moindre coût ou améliorer la prestation des services au même coût? » Afin de bien saisir l'orientation gouvernementale de cette réévaluation des programmes, il faut interpréter cette question à la lumière des mots d'ordre

10. *Le Devoir*, mercredi 18 mai 2005, p. A3.

11. *Le Devoir*, samedi 13 mai 2006, p. A3.

12. Gouvernement du Québec, *Deuxième rapport d'étape – Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2006.

suiuants du Plan de modernisation : regrouper, simplifier et recentrer les programmes. Ainsi, malgré les prétentions techniques de l'évaluation de programmes desquelles se réclame implicitement le gouvernement libéral, l'exercice est circonscrit a priori par les impératifs budgétaires. Certaines mesures législatives liées à cet axe s'inscrivent d'ailleurs en parfaite communauté d'esprit avec d'autres éléments du Plan de modernisation, notamment les modifications apportées à la Loi sur les cités et villes en juin 2005 (projet de loi 111) et celles touchant le Code municipal en décembre 2005 (projet de loi 134). L'une et l'autre visent à « accorder aux municipalités des moyens additionnels pour financer leurs infrastructures, notamment par la création de fonds de l'eau et par des partenariats avec le privé¹³ ». Bref, il s'agit ici de se donner l'environnement législatif nécessaire pour que les municipalités, victimes d'une situation financière précaire, se tournent vers les PPP dans le domaine de la gestion de l'eau.

Le quatrième axe, celui sur la planification des ressources humaines, peut se comprendre en quelques mots, soit par son objectif de « Un sur deux », c'est-à-dire par l'élimination d'un poste sur deux par attrition au cours des dix prochaines années dans la fonction publique québécoise. Concrètement, cette réduction des effectifs entraînera l'élimination de 16 000 équivalents temps complet (ETC) au cours des dix prochaines années dans la fonction publique québécoise, soit 20 % des postes assujettis à la Loi sur la fonction publique. Évidemment, une telle diminution de la taille de la fonction publique québécoise s'accompagne d'une diminution proportionnelle des possibilités futures d'accroître la présence des jeunes, des anglophones et des minorités visibles, tous sévèrement sous-représentés, au sein des institutions politico-administratives du Québec.

Plus important encore peut-être, cette réduction des effectifs entraînera elle aussi une atrophie de la capacité stratégique de l'État (élaboration de politiques), alors même que s'effritera sa capacité opérationnelle (prestation de services) par la mise en œuvre des PPP. La ministre Jérôme-Forget a pourtant déjà souligné, en raison du suivi intensif qu'exigent les PPP, la nécessité de préserver une capacité interne forte pour que l'État puisse garder la maîtrise de ces derniers. Or, comment cette réduction de 20 % de la fonction publique permettra-t-elle à l'État québécois de préserver une capacité interne forte ? Le départ de 40 % des gestionnaires et autres fonctionnaires qui composent la fonction publique québécoise au cours de la prochaine décennie représente un enjeu fondamental pour la capacité et l'autonomie de l'État québécois.

13. *Ibid.*, p. 35.

Regard d'ensemble sur une architecture empruntée : modernisation ou régression ?

Ce plan de modernisation cherche à se légitimer à partir de deux principaux constats, soit le piège budgétaire et les changements démographiques, qui visent à convaincre du contexte de crise rendant le statu quo « irresponsable » et la réforme « inéluctable¹⁴ ». Le troisième constat, qui n'en est pas vraiment un, indique que des solutions existent ailleurs à un « problème » qui, pourtant, ne semble pas encore clairement défini. L'idée enthousiaste de « progrès¹⁵ » sur laquelle mise le gouvernement est particulièrement optimiste : en effet, contrairement à ce que suggère le gouvernement Charest, certains pays ayant adopté ces solutions en sont aujourd'hui à prendre leurs distances par rapport à celles-ci.

Si l'on pose un regard d'ensemble sur l'architecture proposée, on y trouve une centralisation administrative qui accroît l'asymétrie à la faveur du Conseil du trésor, à laquelle s'ajoute la création de trois agences centrales qui empiéteront directement sur les activités stratégiques des ministères. En effet, ces trois nouvelles agences visent explicitement à centraliser : 1) la prestation des services et la relation des citoyens avec l'État par le gouvernement en ligne (Services Québec) ; 2) l'expertise sur les partenariats public-privé (Agence des partenariats public-privé) ; 3) la gestion des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles (Centre des services administratifs).

Une telle dynamique de centralisation est pourtant contraire à l'intention de s'inspirer « de nouvelles approches, fondées sur la décentralisation des responsabilités couplée à une imputabilité accrue des gestionnaires, face aux résultats obtenus¹⁶ ». Dans l'ensemble, le devis proposé est essentiellement basé sur un exercice budgétaire centralisateur qui conduit à un affaiblissement des capacités stratégiques des ministères, tout autant qu'il trahit la faible confiance du gouvernement envers les compétences des fonctionnaires, tant du point de vue de leur expertise sectorielle que de leurs capacités de gérer adéquatement leurs propres activités.

14. Gouvernement du Québec, *Moderniser l'État – Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Conseil du trésor, 2004, p. i.

15. Christopher Pollitt *et al.*, « Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion », *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 3, n° 3, 2001, p. 271-290.

16. Gouvernement du Québec, *Moderniser l'État...*, *op. cit.*, p. 12.

L'État québécois proposé par le Plan de modernisation est fortement atrophié : il est réduit à un prestataire de services¹⁷. L'une des prémisses fondamentales de cette reconfiguration architecturale est la séparation entre, d'une part, les services dits « opérationnels », dont on veut systématiser le fractionnement en agences jouissant d'une grande « autonomie » en contrepartie d'une reddition de comptes rigoureuse et, d'autre part, la dimension stratégique et le développement des politiques publiques que l'on affirme vouloir laisser aux ministères. Il est important de souligner que cette dichotomie de ces deux dimensions (stratégique et opérationnelle) est en réalité une fiction de l'esprit. En effet, le développement des politiques publiques est toujours conditionné par les possibilités de mise en œuvre ; elles continuent à se définir concrètement et à se développer durant leur implantation subséquente, tout cela à la faveur des multiples échanges au contact des rétroactions essentielles aux réajustements et aux apprentissages organisationnels¹⁸. À cet égard, bien qu'il puisse être à première vue intéressant pour le citoyen de centraliser l'accès aux services par le biais d'un guichet unique, l'Agence Services-Québec risque de priver les ministères d'un précieux contact avec leurs « clientèles » et, ainsi, d'entraîner un appauvrissement des mécanismes de rétroaction et d'échange de première ligne, pourtant nécessaires au développement des politiques publiques.

Le gouvernement mise sur le potentiel des technologies de l'information qui « fournissent l'occasion extraordinaire de revoir de fond en comble les relations entre l'administration et les citoyens, afin de les rendre plus efficaces et d'en réduire les coûts pour la collectivité¹⁹ ». Cette vision managérielle réductrice du potentiel des technologies et de la relation clientéliste qui s'en dégage aura une influence majeure sur la conception du gouvernement en ligne. Dans le contexte actuel, on anticipe que cette conception se fera à l'intérieur d'un partenariat et sera modelée sur les expériences antérieures du secteur privé en « services à la clientèle en ligne ». Cela confirme le souci étroit d'efficacité, d'efficacités et d'économie, au détriment du potentiel d'émancipation de l'Internet pour transformer

17. Bien entendu, cette vision réductrice de l'État québécois n'est pas nouvelle. On la retrouve notamment dans le Rapport Bisillon de 1981, dans le document *Pour une rénovation de l'administration publique* de 1985, ainsi que dans le Rapport Lemieux-Lazure de 1991. Toutefois, dans la mesure où on ne peut justifier un tort par un autre, il est tout aussi pertinent, voir nécessaire, de la critiquer encore une fois. En tant que vulgaire mimétisme d'une vision redondante et surannée, elle doit peut-être même être dénoncée aujourd'hui avec plus de virulence que jamais...

18. Peter M. Jackson, « Public sector added value: can bureaucracy deliver? », *Public Administration*, vol. 79, n° 1, 2001, p. 5-28.

19. Gouvernement du Québec, *Moderniser l'État...*, op. cit., p. 21.

la dynamique qui lie la société civile à l'État par de nouveaux mécanismes de consultation et de participation citoyennes à la démocratie²⁰.

Dans l'ensemble, la « nouvelle » politique de gestion de la performance, dont le caractère général et abstrait des objectifs ne peut que surprendre, constitue une extension et une systématisation de la contractualisation des rapports de gouvernance interne déjà inclus dans la Loi sur l'administration publique²¹ de 2000. Les prémisses de cette contractualisation des rapports misent essentiellement sur la concurrence et les incitatifs économiques individuels comme facteurs de motivation, tout en prétendant reconduire la « valeur » du service public. À cet égard, les mesures d'incitation à la performance telles que les primes au rendement sont autant des facteurs de compétition que de démotivation, voire de cynisme vis-à-vis des credo de valorisation des ressources humaines, alors qu'elles se traduiraient aussi par des changements de valeurs, ainsi qu'une accentuation de l'asymétrie des relations de pouvoir et de la reconnaissance, l'une et l'autre en faveur des gestionnaires de niveau intermédiaire et supérieur²².

Dans cette perspective, la gestion de la performance est la pierre angulaire du maintien du contrôle gouvernemental sur des entités jouissant administrativement d'une marge de manœuvre accrue. En cela, on y trouve la paradoxale nécessité de centraliser pour décentraliser, les indicateurs de performance se présentant comme une stratégie de contrôle « à distance²³ ». Encore faut-il bien comprendre ici les difficultés liées à cette volonté d'étendre la gestion par résultats à l'ensemble des activités de l'État, parmi lesquelles : la difficulté de définir les résultats et le processus pour y parvenir ; le fait que les objectifs poursuivis peuvent être multiples, ambigus, voire incompatibles ou conflictuels ; la disponibilité des données et la nécessité de recourir à des systèmes sophistiqués d'information ; le risque de se concentrer sur ce qui est facile à mesurer mais qui n'est pas nécessairement le plus important, ainsi que de se servir superficiellement

20. Andrew Chadwick et Christopher May, « Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: "e-Government" in the United States, Britain, and the European Union », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 16, n° 2, 2003, p. 271-300.

21. Gouvernement du Québec, *Loi sur l'administration publique (projet de loi 82)*, Québec, 2000.

22. Pour une analyse détaillée de la transformation des dynamiques organisationnelles et des relations de pouvoir liée à l'émergence du nouveau management public, voir Christian Rouillard, « Du cynisme au désabusement organisationnel : le nouveau management public en tant que facteur de confusion », *Choix*, Institut de recherche en politiques publiques, vol. 9, n° 6, 2003, p. 21-38.

23. Neil Carter, « Performance indicators: "backseat driving" or "hands off" control? », *Policy and Politics*, vol. 17, n° 2, 1989, p. 131-138.

des données existantes; la difficulté de définir le niveau de la qualité du service (minimal, moyen ou d'excellence); le choix de la périodicité des rapports de performance en lien avec le temps nécessaire pour parvenir à exercer un impact sur une situation; l'interdépendance de différentes activités; enfin, le fait que plusieurs unités peuvent ne pas être les seules responsables des résultats.

Mais encore et surtout, la notion de contrôle implique d'établir clairement des liens de causalité entre les activités et leurs effets, encore davantage de les prévoir en contexte d'incertitude et de complexité, alors même qu'un tel exercice ne peut, par sa nature, intégrer le sens et les valeurs liés aux dimensions morale, professionnelle et éthique de la gestion publique²⁴. Il ne faut pas perdre de vue que, dans l'administration publique, les professionnels et les gestionnaires répondent à de multiples attentes souvent contradictoires et parfois conflictuelles. Leurs décisions et actions se posent donc invariablement en fonction d'imputabilités diverses: professionnelle, hiérarchique, légale et politique. Bien que la question de l'évaluation de la performance prétend chercher à accroître l'imputabilité des gestionnaires publics, la véritable question est plutôt de savoir en vertu de quelle imputabilité l'évaluation sera faite (envers qui, à propos de quoi et par le biais de quels mécanismes), ce qui ne se réduit pas, contrairement à ce que postulent la gestion par résultats et la mesure de la performance, à une logique d'efficacité, d'efficacéité et d'économie, mais relève plutôt de choix politiques²⁵.

Un complément symptomatique: le Plan de gestion des ressources humaines 2004-2007

Le Plan de modernisation 2004-2007 est complété par le Plan de gestion des ressources humaines 2004-2007, publié quelques semaines plus tard, qui explicite la volonté gouvernementale de renouveler le cadre normatif de la fonction publique, en parfait accord avec la dynamique initiée par la réduction des effectifs et le recours systématique aux PPP. Pour l'essentiel, le cadre normatif dont il est question est énoncé dans la Loi sur

24. J. Steven Ott et Lisa A. Dicke, «Challenges Facing Public Sector Management in an Era of Downsizing, Devolution, Dispersion and Empowerment – and Accountability?», *Public Administration Review: A Global Journal*, n° 1, 2001, p. 321-339.

25. James Iain Gow, «Accountability, rationality, and new structures of governance: making room for political rationality», *The Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 16, n° 2, 2001, p. 55-70.

la fonction publique²⁶. Le projet de renouvellement de ce cadre normatif, en l'occurrence la Loi sur la fonction publique, sur lequel s'appuie la gestion des ressources humaines, repose sur le fait qu'il est devenu, au fil des ans, inadapté au « contexte moderne » et aux « nouvelles réalités » de l'administration publique. Le Plan de gestion des ressources humaines ne définit nulle part de manière directe et explicite ce que signifie ce « contexte moderne » et ces « nouvelles réalités », pas plus qu'il ne fait la démonstration de l'inadéquation du cadre normatif au regard de ces derniers. L'argumentation du gouvernement pour justifier la nécessité et la pertinence du Plan de gestion des ressources humaines (des directives, des politiques, des cadres de gestion et des mesures législatives qui suivront) doit donc être induite de l'ensemble du texte.

En simplifiant, cette argumentation est une reconduction de la vision managérielle de l'administration publique, en accord avec les réformes administratives sous le joug du managérialisme comme, dans le cas québécois, la Loi sur l'administration publique. La logique fondamentale est la même, mais elle s'intensifie. Au sein de ce discours, l'État québécois est réduit à une bureaucratie hypertrophiée, lourde, inefficace et repliée sur elle-même : la modernisation de la gestion publique, à laquelle doit concourir le *Plan de gestion des ressources humaines*, vise donc à alléger le fonctionnement des organisations publiques, c'est-à-dire à réduire le poids des contraintes normatives et réglementaires avec lesquelles doivent composer les gestionnaires publics et les autres fonctionnaires dans l'exercice quotidien de leurs responsabilités. À cette fin, ce plan met l'accent sur trois aspects du cadre normatif actuel : (1) les valeurs énoncées dans la loi, (2) le processus de dotation des emplois et (3) la définition du statut de fonctionnaire.

Le Plan souligne la nécessité d'« actualiser » les valeurs énoncées dans la Loi sur la fonction publique, notamment pour reconnaître formellement l'importance croissante de l'éthique pour l'administration publique. Pourtant, contrairement à ce qu'un tel objectif suggère, la Loi sur la fonction publique ne contient aucun chapitre ou section consacré spécifiquement aux valeurs. Il est par contre possible d'en identifier quelques-unes dans le Chapitre 2, intitulé « Droits et obligations des fonctionnaires », à la section 1, « Conditions de services », nommément : la loyauté et l'impartialité (art. 5), ainsi que la discrétion (art. 6), la neutralité politique (art. 10) et la réserve (art. 11). Bien entendu, il est également possible d'inférer des

26. Gouvernement du Québec, *Loi sur la fonction publique – L.R.Q., chapitre F-3.1.1.*, dernière version disponible (à jour au 1^{er} décembre 2004), Québec, Éditeur officiel du Québec.

valeurs additionnelles à partir d'autres articles de cette section, mais un tel exercice serait hautement spéculatif.

Dans ces circonstances, il est bien difficile de voir en quoi les cinq valeurs professionnelles présentes dans la Loi sur la fonction publique seraient devenues désuètes ou problématiques ; au contraire, elles semblent, aujourd'hui comme hier, indissociables de l'impératif démocratique de l'administration publique. Le Plan considère « essentiel que la loi mentionne explicitement des exigences qui doivent préserver et renforcer la confiance des citoyens dans l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité de la fonction publique » (p. 31). Pourtant, l'impartialité et l'intégrité sont déjà explicitement présentes au sein du discours gouvernemental sur l'éthique et les valeurs : selon la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise* (2002), elles font partie des cinq valeurs éthiques (sic) « les plus fondamentales » de l'administration publique.

Seule l'efficacité, maintenant élevée au rang de l'éthique, peut véritablement être considérée comme nouvelle. Selon la logique managérielle, qui dit efficacité, dit aussi méthodes d'évaluation du rendement individuel et de la performance organisationnelle (gestion par résultats, cibles, objectifs, indicateurs, etc.). Bref, mettre l'accent sur l'efficacité peut difficilement ne pas se traduire par un accroissement du contrôle managérial sur les activités et les personnes qui composent l'administration publique. Le Plan parle d'ailleurs d'ajouter non pas des valeurs à celles déjà présentes dans la Loi sur la fonction publique, mais bien des « exigences ». Ce glissement conceptuel n'est évidemment ni neutre, ni aléatoire : la notion d'« exigences » s'accompagne invariablement de contrôles additionnels, afin de savoir si elles ont été atteintes, en parfait accord avec le managérialisme.

Le Plan souligne ensuite la nécessité d'« améliorer le processus de dotation des emplois » (p. 31). Ce deuxième aspect du renouvellement du cadre normatif illustre parfaitement la vision gouvernementale de « débureaucratiser » la gestion des ressources humaines, c'est-à-dire de diminuer les contraintes de gestion liées aux conditions et aux règlements sur le recrutement et la promotion de la Loi sur la fonction publique (art. 42 à 54). L'enjeu est évidemment celui de la flexibilité ; il s'agit d'accroître la marge de manœuvre des gestionnaires pour rendre le système de dotation des emplois plus flexible. La nature de cette flexibilité est toutefois problématique : elle peut facilement devenir une stratégie concrète d'évitement et de contournement de la règle d'acquisition du statut de permanence après deux ans (art. 14), tout autant qu'elle peut entraîner une redéfinition du principe du mérite, à travers des modalités de mise en œuvre différentes.

La contractualisation des emplois et le recours aux nominations intérimaires (sans concours) sont déjà des tendances lourdes dans plusieurs administrations publiques, au Canada et ailleurs. Par exemple, depuis la Seconde Guerre mondiale, le recours à l'emploi atypique²⁷ s'est progressivement étendu au sein de la fonction publique fédérale canadienne, afin de répondre à des situations d'urgence et de crise, donc des situations exceptionnelles²⁸. Toutefois, le recours à l'emploi atypique y est progressivement devenu un élément routinier de la gestion des ressources humaines, au point où il a aujourd'hui acquis une légitimité semblable à celle dont il jouit dans les firmes privées²⁹. La croissance de l'emploi atypique ne fait pas qu'accroître la flexibilité managérielle, elle s'accompagne aussi d'effets pervers, parmi lesquels : 1) un frein à l'activité de promotion des fonctionnaires, dans la mesure où l'embauche de candidats externes à court terme rend quasi inexistante la planification de la relève ; 2) une augmentation du taux de roulement des employés, puisque ceux-ci doivent se présenter de plus en plus fréquemment à des concours pour tenter d'obtenir des postes à durée indéterminée.

Sur le plan théorique, la recherche d'une « mobilité élargie » (p. 1) mentionnée dans le Plan va certes dans le sens d'une croissance de l'emploi atypique au sein de la fonction publique québécoise, d'autant plus que cette « mobilité élargie » doit se traduire par des échanges de services non seulement entre les différents ministères et organismes publics, mais aussi « à l'extérieur de l'appareil gouvernemental ». Évidemment, le texte du Plan n'est pas suffisamment explicite pour suggérer des conclusions précises et définitives à cet égard, mais il est clair que le système actuel de dotation des emplois est considéré comme une contrainte à la bonne gestion ou, en d'autres mots, comme une contrainte à l'efficacité.

Enfin, le Plan souligne aussi la nécessité d'« adapter le statut de fonctionnaire aux nouvelles réalités ». Cette section du Plan permet de

27. L'emploi atypique comprend les catégories suivantes : l'emploi permanent à temps partiel, l'emploi permanent saisonnier, l'emploi basé sur un contrat de service et l'emploi occasionnel. Aucun de ces types d'emploi ne répond aux exigences d'une fonction publique de carrière, notamment la relation de très long terme entre l'employeur et l'employé (sécurité d'emploi et maintien de l'emploi).

28. Christian Rouillard *et al.*, « Sur l'ambiguïté croissante du principe de carrière ou la redéfinition du contrat psychologique dans la fonction publique fédérale du Canada », dans Haute École Francisco Ferrer, *La nouvelle gestion des ressources humaines dans le secteur public : l'heure du premier bilan au niveau fédéral*, Liège (Belgique), Éditions du CÉFAL, coll. Droit public et sciences de l'administration, 2003, p. 95-114.

29. Au-delà de la seule question de la flexibilité managérielle, l'attrait pour l'emploi atypique dans la fonction publique peut aussi s'expliquer par les conventions comptables : l'aide contractuelle est parfois considérée comme un coût budgétaire et non comme un coût de personnel.

mieux comprendre ce que sont, pour le gouvernement, ces « nouvelles réalités » : il s'agit de « partenariats » et de « processus » (p. 32) qui n'existaient pas lors de l'adoption de la Loi sur la fonction publique et qui, selon le gouvernement, requièrent « une plus grande souplesse », tant pour ce qui est du statut des employés, que pour ce qui est de la configuration des organisations » (p. 32). Il est question de définir des « passerelles » entre les réseaux public, parapublic et péri-public, afin de permettre une « utilisation optimale des ressources humaines ». Il est aussi clairement dit que la révision de la Loi sur la fonction publique sera faite dans le respect de la sécurité d'emploi.

Il faut toutefois bien comprendre que la sécurité d'emploi dans la fonction publique québécoise est le résultat d'un rapport de force dynamique entre l'État et les différents syndicats du secteur public. Ce rapport de force s'est construit avec temps et efforts, au fil de négociations collectives parfois longues et difficiles³⁰. De même, la notion de sécurité d'emploi et ses implications juridiques varient dans le temps et dans l'espace : elle ne veut pas dire la même chose dans le cas de la fonction publique fédérale canadienne, ni dans les cas d'autres fonctions publiques provinciales³¹. L'engagement du gouvernement à respecter la sécurité d'emploi ne veut donc pas nécessairement dire que celle-ci demeure telle qu'on la retrouve aujourd'hui dans la fonction publique québécoise. En mai 2006, la mise en œuvre de cet axe s'est traduite par une réduction de 2 510 ETC au sein de la fonction publique québécoise. À ce nombre, 1 211 ETC supplémentaires doivent s'ajouter en 2006-2007, pour un total de 3 721 ETC en trois ans, soit environ 23 % du total visé de 16 000 ETC en dix ans³².

Le Plan doit bien sûr être interprété à la lumière des autres documents liés à la modernisation de l'État québécois, de même qu'à la lumière des changements législatifs qui définissent les moyens de mise en œuvre de cette modernisation. L'adoption en décembre 2003 (sous une motion de bâillon) du projet de loi 31, qui modifie l'article 45 du Code du travail pour favoriser la sous-traitance, est en parfaite communauté de lettre et d'esprit avec la volonté exprimée dans le Plan de renouveler le cadre normatif de la gestion des ressources humaines.

30. James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1986.

31. Louis Borgeat, *La sécurité d'emploi dans le secteur public*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1996.

32. Gouvernement du Québec, *Deuxième rapport d'étape – Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2006; Gouvernement du Québec, *Premier rapport d'étape – Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2005.

De même, l'adoption en décembre 2004 (encore une fois sous une motion de bâillon) du projet de loi 61 sur la création de l'Agence des partenariats public-privé du Québec (APPPQ) participe à la même logique : un accroissement de la flexibilité managérielle qui passe par une précarisation de l'emploi et, de surcroît, par une remise en question de la fonction publique de carrière. Enfin, il faut également souligner le contexte budgétaire et fiscal difficile que le gouvernement du Québec a lui-même créé : comme l'indiquait, en novembre 2004, la Synthèse des opérations financières du gouvernement pour les six premiers mois de l'année, les dépenses prévues pour 2005-2006 excèdent les revenus anticipés d'au moins 2 milliards de dollars³³.

Conclusion : l'abandon du service public à la chimère du marché concurrentiel ?

L'administration publique traditionnelle est fondée sur un service public dont les valeurs d'intégrité, de loyauté, d'équité, de mérite et de respect ont été appuyées par un corps de fonctionnaires de carrière au salaire fixe, sélectionnés et promus sur la base du mérite, ayant accès à la permanence, assujettis au respect des règles et procédures et à une ligne d'autorité claire ainsi qu'à une division nette entre les secteurs public et privé. Comme le rappelle Kernaghan³⁴, les réformes inspirées par le managérialisme présument trop rapidement que ces valeurs peuvent être maintenues tout en y ajoutant de nouvelles valeurs telles que l'innovation, la prise de risque et la marge de manœuvre accrue par le relâchement des règles au profit des résultats. Les réformateurs négligent de considérer à quel point les transformations du service public peuvent contribuer au démantèlement des mécanismes assurant le maintien des valeurs d'indépendance et d'intégrité de la fonction publique. Cet auteur rappelle, avec justesse, que les enjeux éthiques liés à ces transformations doivent être considérés avant d'entreprendre les réformes et que de nouveaux mécanismes doivent être mis en place pour que les conflits d'intérêts et les trafics d'influence ne menacent pas l'intégrité des activités de l'État dans l'avenir.

Plusieurs transformations envisagées dans le *Plan de modernisation* ouvrent des brèches importantes dans le service public : la modification aux modes d'accès et le statut des emplois ; les modes d'avancement de carrière ;

33. Robert Dutrisac, « Vers un déficit de deux milliards », *Le Devoir*, samedi 29 janvier 2005, p. A1.

34. Kenneth Kernaghan, « Towards a public-service code of conduct – and beyond », *Canadian Public Administration*, vol. 40, n° 1, 1997, p. 40-54.

la mobilité et les contacts intensifiés entre les employés des secteurs public et privé; les primes à la performance et les emplois contractuels; le roulement accru du personnel dans un contexte de diminution des effectifs. La systématisation de ces pratiques de gestion des ressources humaines dans les agences, par le biais de la sous-traitance et des partenariats public-privé, soulève des questions quant à la confidentialité des informations et à la transparence des processus de décision, aux conflits de loyauté et d'engagement envers l'intérêt général ou envers la clientèle et les partenaires et, enfin, exigent de nouvelles formes d'imputabilité dans le contexte de marge de manœuvre accrue.

Sous le couvert de la recherche d'efficacité et d'efficience, la fragmentation de l'administration publique en multiples entités indépendantes aux règles du jeu assouplies à ces égards permet de mettre à l'écart des décisions de certains acteurs clés, notamment les ministères et les syndicats, tout en rendant plus opaques certains modes de fonctionnement internes de ces entités autonomes et la nature politique des choix qui y sont faits. Des tensions sont à prévoir aux frontières des différentes cultures qui se développent dans des directions opposées, telles qu'entre ministères et agences³⁵ ainsi qu'entre secteurs public et privé³⁶. Finalement, en orientant la performance vers la satisfaction des clientèles cibles respectives, cette fragmentation de l'État fragilise ses orientations globales, comme si le tout n'était plus que la somme de ses parties. Sous un discours favorisant en apparence à la fois l'autonomie des gestionnaires et l'accroissement du contrôle politique, la logique managérielle représente néanmoins un couteau à deux tranchants.

En effet, d'une part, l'autonomie accordée entraîne une perte de contrôle des élus, ouvrant la porte aux jeux de blâme sous-jacents à la séparation fictive entre la responsabilité administrative et la responsabilité politique³⁷. Les gestionnaires se trouvent à prendre des décisions de nature politique et collective sous le couvert de décisions purement administratives orientées vers les clients et les moyens mis en œuvre pour atteindre des résultats qui, par leur nature mesurable et quantifiable, peuvent laisser s'échapper de véritables enjeux d'imputabilité et de démocratie. D'autre part, dans le contexte actuel de restriction budgétaire, de centralisation et de rationalisation des ressources du Plan de modernisation, l'entente

35. Colin Talbot, « Executive Agencies: Have They Improved Management in Government », *Public Money & Management*, vol. 24, n° 2, 2004, p. 111.

36. CIRANO, *Les Partenariats public-privé: une option à découvrir*, [en ligne], <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2004RB-02.pdf>, 2004 (page consultée le 25 mai 2004).

37. Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 134.

contractuelle fondatrice de la gestion par résultats déplace vers les gestionnaires l'obligation de « faire plus avec moins », leur laissant une marge de manœuvre ambiguë quant au « comment » y parvenir, avec à la fois peu de ressources et peu de contrôle sur ces ressources.

En définitive, il y a bien peu d'arguments convaincants pour avancer que la transformation d'un ministère en agence est un moyen privilégié d'accroître l'efficacité, l'efficience et l'économie. Par contre, les coûts relatifs en matière d'imputabilité, de contrôle, de légitimité démocratique, ainsi que d'équité sociétale ou organisationnelle, entièrement gommés dans le discours gouvernemental, nécessitent d'être intégrés à la réflexion collective. La contractualisation favorisée par le *Plan de modernisation 2004-2007* devra se traduire par le développement d'une nouvelle capacité étatique, à savoir la gestion des contrats.

Or, la gestion des contrats ne permet en rien d'accroître la capacité stratégique de développer des politiques, pas plus qu'elle ne permet d'accroître la capacité opérationnelle d'améliorer la qualité de la prestation des services publics. Les ressources multiformes (humaines, financières, informationnelles, matérielles, etc.) qui y sont consacrées représentent, elles aussi, des coûts additionnels qui sont pourtant, rarement, voire jamais, comptabilisés. En ce qu'elles se limitent à un suivi périodique et à un contrôle distant, les activités administratives qui en découlent correspondent essentiellement à des processus redondants (*red tape*) et, à ce titre, sont une nouvelle source d'hypertrophie bureaucratique, alors même que le *Plan de modernisation* et le mouvement du managérialisme dans lequel il s'insère visent au contraire à débureaucratiser l'administration publique.

En fait, cette hypertrophie bureaucratique qui se conjugue à un amenuisement des capacités stratégique et opérationnelle des organismes publics participe à la construction d'un État qu'on pourrait peut-être qualifier d'entropique : un agrégat d'activités, d'organisations, de personnes, de connaissances et de ressources multiformes dont l'énergie (la capacité) s'amenuise progressivement. Nul besoin d'insister longuement sur ce que cette dynamique d'entropie est difficilement conciliable à une véritable modernisation de l'État, à moins, bien entendu, de considérer qu'un État moderne soit nécessairement un État modeste³⁸. Et c'est très exactement ce que suggère le Plan de modernisation 2004-2007 : l'axe Planification des ressources humaines ne propose qu'un seul projet, soit celui du « Un sur deux ». Toujours dans l'objectif général d'« améliorer les services aux citoyens, de les rendre plus efficaces et plus performants », le

38. Michel Crozier, *État moderne, État modeste*, Paris, Le Seuil, 1997.

gouvernement entend ainsi saisir l'opportunité que représentent les départs massifs à la retraite pour diminuer la taille de la fonction publique québécoise de 20% au cours des dix prochaines années. Comme le suggère le nom de ce programme, un poste sur deux sera éliminé par attrition durant cette période, soit 16 000 postes (sur 32 000 postes), afin de faire passer le nombre de fonctionnaires de 76 000 ETC à 60 000 ETC en 2014. C'est donc 40% des fonctionnaires québécois qui vont quitter pour la retraite durant cette période.

Les principaux instruments de la modernisation : les agences et les partenariats public-privé (PPP)

« La dernière année nous a également permis de constater que le renouvellement des infrastructures publiques québécoises en mode PPP intéresse vivement le secteur privé. Il convient à cet égard de souligner la qualité et l'envergure des partenaires privés nationaux et internationaux qui participent notamment aux processus d'acquisition retenus pour les projets des autoroutes 25 et 30 et de la nouvelle salle de concert acoustique de Montréal. La présence de participants internationaux témoigne, entre autres, de la qualité de nos processus en matière d'équité et de transparence. »

Pierre Lefebvre, PDG, APPPQ¹

Introduction

Le chapitre précédent a permis d'analyser en profondeur les principaux éléments constitutifs du *Plan de modernisation 2004-2007* et du *Plan de gestion des ressources humaines* qui l'accompagne, dans le but d'expliciter les balises stratégiques, architecturales et opérationnelles de la réforme initiée par le gouvernement libéral. À cette fin, sans ignorer la dimension externe de la gouvernance québécoise, une attention particulière a été portée aux effets prévisibles de cette modernisation sur la dynamique qui lie les ministères aux organismes centraux, sur les relations entre les politiciens et les hauts fonctionnaires, sur la responsabilité et l'imputabilité individuelles et collectives, de même que sur la gestion des ressources humaines.

1. Agence des partenariats public-privé du Québec, *Rapports d'activité 2006-2007*, Québec, 2007, p. 9.

Le présent chapitre permettra de mieux comprendre les enjeux liés à deux instruments privilégiés de la réforme actuelle, soit les agences et les partenariats public-privé (PPP). Une synthèse sera effectuée autour de la nouvelle agence qui sera responsable de l'expertise gouvernementale en matière de PPP, soit l'Agence des partenariats public-privé (APPP), et une illustration sera apportée par la mise en œuvre de cette nouvelle approche à l'intérieur du projet de prolongement de l'autoroute 25 qui sera vraisemblablement le premier véritable PPP réalisé au Québec. Dans l'ensemble, ce sont les principaux arguments des discours, les dynamiques entre les acteurs et les contradictions inhérentes qui seront examinés, tant à la lumière des expériences étrangères que dans le contexte des nouveaux développements qui sont en voie de réalisation : le partage du risque, le poids de la concurrence, la complexité des contrats, l'asymétrie des partenaires et l'érosion de la capacité interne de l'administration publique québécoise. Nous discuterons de tous ces éléments à la lumière des PPP, cet instrument privilégié de la reconfiguration de l'État proposée par le gouvernement du Québec.

La création des agences ou l'instrument privilégié de l'innovation structurelle

Outre bien entendu les modifications au service civil, un des principaux instruments de transformation de la gouvernance est la création d'agences. En parallèle aux ministères qui demeurent les entités centrales de la gouvernance, plusieurs pays ont vu le recours aux agences comme un mode alternatif ou complémentaire d'organisation des activités du secteur public pour accroître leur performance. Au-delà de l'engouement actuel pour ce type d'organisation et la convergence apparente qui en découle, cette appellation demeure encore une source de confusion, puisqu'elle englobe une variété de types d'organisation ainsi que de multiples adaptations aux contextes spécifiques et locaux².

Bien que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ait été parmi les promoteurs du managérialisme et ait contribué à la diffusion de ses idées et préceptes, une étude récente sur les agences³ est beaucoup plus critique des expériences de huit pays membres

2. Pour une analyse descriptive détaillée de la convergence et de la variation des agences au sein de plusieurs administrations voir Christopher Pollitt *et al.*, « Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion », *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 3, n° 3, 2001, p. 271-290.

3. OCDE, *Les autres visages de la gouvernance publique : agences, autorités administratives et établissements publics*, 2002.

et, à ce titre, représente un important virage de cette influente organisation internationale⁴. L'étude présente un certain nombre de caractéristiques regroupées sous le vocable d'agence : une structure de gouvernance différenciée de celle des ministères, avec un directeur général se rapportant au ministre de tutelle et ayant la responsabilité de la gestion de l'agence, dirigée avec l'aide d'un conseil d'administration, de gestion ou consultatif ; une autonomie de gestion par le biais d'un dispositif de contrôle différencié avec des règles de gestion assouplies par rapport à celles de ministères, notamment au regard de gestion du personnel, de gestion financière et budgétaire, où la plupart des agences fonctionnent avec la gestion par résultats (GPR). Les motifs sous-jacents à la création d'agences varient, mais incluent souvent la nécessité d'indépendance d'action d'une part pour la protection de certaines activités et décisions de toute ingérence politique, telles que les entités de la Couronne largement utilisées en Nouvelle-Zélande, d'autre part pour assurer la continuité de l'action en séparant davantage la direction de l'agence des cycles politiques. Le rapport de l'OCDE va jusqu'à reconnaître cependant que les agences peuvent être créées pour récompenser des alliés politiques, contourner les règles d'avancement de la fonction publique traditionnelle, ou permettre l'appropriation de biens ou de ressources publics⁵.

La forme la plus extrême de détachement de l'État est celle des organismes de droit privé qui fonctionnent, en pratique, comme une entreprise dotée d'une personnalité juridique en propre, avec un personnel régi par le droit commun du travail et qui assume son autofinancement par le biais du produit des ventes de biens et services tarifés. Ces organismes ont souvent des activités de nature commerciale et se rapprochent des organisations qui ont le statut de sociétés d'État. Les auteurs de l'étude de l'OCDE remarquent une diminution généralisée dans la création de nouveaux organismes de droit privé dans le secteur public, les raisons invoquées renvoyant habituellement à « un sentiment de perte de contrôle politique⁶ ».

À l'autre bout du spectre se trouvent les agences ministérielles qui, demeurant indivisibles de l'État, n'en sont pas juridiquement distinctes. Celles-ci demeurent sous la gouverne plus directe du ministre à l'intérieur d'ententes quasi contractuelles, dont les ressources proviennent essentiellement du financement fiscal et gardent le modèle du service public pour les

4. Johan P. Olsen, « Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations », *PSOnline*, [en ligne], 2004, p. 69-79, www.apsanet.org (page consultée le 20 juin 2008).

5. OCDE, *op. cit.*, p. 16.

6. *Ibid.*, p. 25.

fonctionnaires. Dans la mouvance du nouveau management public, c'est certainement l'approche britannique qui a davantage marqué son sceau sur ce concept par son modèle d'agences exécutives du programme Next Steps, qui s'est systématisé depuis une quinzaine d'années et a été copié un peu partout dans le monde sans pour autant avoir été officiellement évalué sur le plan de ses performances en gestion⁷. Cette forme d'agence est devenue le mode privilégié pour procurer des assouplissements et une plus grande autonomie de gestion, quoiqu'elle ait aussi été explicitement envisagée comme une étape intermédiaire, dans certains cas, vers la privatisation⁸.

L'OCDE reconnaît de surcroît que la transformation de la gouvernance par le recours aux agences a conduit à un fractionnement du fonctionnement global du gouvernement :

Dans certains pays, les questions maintenant cruciales sont également celles qui concernent l'action globale du gouvernement : comment, par exemple, assurer la cohérence des politiques ou un service public cohérent, ou comment préserver la clarté du système administratif ? La gestion des ressources humaines – comment assurer une mobilité entre des entités qui sont distinctes et qui peuvent avoir des statuts différents et comment organiser dans ce cas les carrières ou les mécanismes de récompense⁹ ?

En général, selon l'OCDE, les pays connaissent des problèmes de clarté dans la distribution des responsabilités et des pouvoirs entre le ministre, la direction générale et les conseils d'administration ou de gestion. De plus, avec ce nouveau mode de contrôle de gestion, les ministères de tutelle n'ont souvent pas ou plus la capacité interne de traiter l'information et d'effectuer le suivi nécessaire pour rendre effectives ces mesures de contrôle et de reddition de comptes, d'autant plus que ce rôle nouveau pour les ministères fait appel à des compétences nouvelles et que le contexte est à la réduction des effectifs. Les modes de nomination à la direction de ces agences ont donné lieu à des critiques quant aux conflits d'intérêts, aux nominations politiques, au clientélisme et à la faible représentativité. La transparence de ces nominations est remise en question, tout comme celle de la rémunération des dirigeants qui, plus souvent qu'elle ne le devrait, accuse de fortes hausses et deviennent rapidement autant de sources de critiques additionnelles.

7. Colin Talbot, « Executive Agencies: Have They Improved Management in Government », *Public Money & Management*, vol. 24, n° 2, 2004, p. 104-112.

8. Francesca Gains, « Implementing privatization policies in "Next Step" agencies », *Public Administration*, vol. 77, n° 4, 1999, p. 713-730.

9. OCDE, *op. cit.*, p. 23.

De plus, l'OCDE souligne certaines critiques selon lesquelles des organismes autonomes ou indépendants puissent prendre des décisions qui relèveraient normalement, voire essentiellement, de la responsabilité politique. Bien que le recours aux agences ait été souvent effectué dans l'intention expresse d'accentuer le contrôle du politique sur les bureaucrates, il faut voir au-delà des intentions de départ les conséquences réelles qui vont parfois dans le sens contraire. Ainsi

[d]ans l'évaluation du modèle de l'agence, il faut accorder moins d'importance aux intentions qu'aux effets. L'intention sera peut-être de renforcer le sommet de la pyramide, mais la réalité pourra être toute différente. Dès lors que les prestataires de services obtiennent une indépendance opérationnelle, le monopole de l'exercice de l'autorité de l'État est ébranlé. Comme leur nom l'indique, les agences sont des agents de l'État, mais en fait elles agissent souvent dans leur propre intérêt et en leur attribuant une indépendance administrative on leur permet précisément d'agir dans leur propre intérêt. C'est en cela que l'émergence des agences peut constituer un défi pour l'État¹⁰.

La question de l'imputabilité des dirigeants d'agences est probablement la dimension la plus radicale de cette modification organisationnelle de l'administration publique¹¹. En plus d'engendrer la prolifération des contrôles bureaucratiques avec le temps, la gestion par résultats à la base des agences ne rendrait pas les gestionnaires plus imputables, mais réduirait plutôt les enjeux sur lesquels porte cette imputabilité¹².

Alors que certains s'inquiètent de l'autonomie des agences et de la perte de contrôle du politique sur les enjeux opérationnels, d'autres voient dans les agences une possibilité accrue de fuite devant la responsabilité ministérielle, pourtant centrale à notre système parlementaire. Ainsi, selon l'étude de Harlow¹³, les agences Next Steps ont contribué, au Royaume-Uni, à accentuer cette division entre la responsabilité ministérielle et la responsabilité administrative, la première demeurant rattachée aux politiques alors que ce sont les fonctionnaires et les dirigeants qui assument la responsabilité pour les tâches opérationnelles. Or, dans les situations problématiques étudiées par l'auteur, il s'est avéré que cette frontière n'a jamais pu être délimitée précisément, ce qui a permis aux ministres d'éviter la responsabilité ministérielle et ses conséquences dans plusieurs cas

10. OCDE, *op. cit.*, p. 38.

11. Colin Talbot, *op. cit.*, p. 107.

12. James Iain Gow, « Accountability, rationality, and new structures of governance: making room for political rationality », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 16, n° 2, 2001, p. 59.

13. Carol Harlow, « Les agences exécutives au Royaume-Uni et les questions de responsabilité », *Revue française d'administration publique*, n° 87, 1998, p. 443-453.

litigieux. Pourtant, la création d'agences exécutives Next Steps avait spécifiquement pour but de développer « le sens de la responsabilité et de l'imputabilité » des gestionnaires en reliant « la responsabilité à un objectif unique et définissable¹⁴ ». Les ententes entre les ministres et leurs agences ne sont pas de véritables contrats – les agences ne disposant pas de personnalité juridique –, mais plutôt des documents-cadres qui « gardent une certaine fluidité après qu'ils aient été négociés¹⁵ ». Un vide s'est créé sur le plan de la responsabilité puisque : « La justification du rôle de supervision conservé par les ministères repose sur leur obligation de rendre des comptes : parce que les ministres doivent rendre compte au Parlement, ils doivent garder un droit d'examen, d'interrogation et même d'intervention dans les opérations de leurs agences¹⁶. »

Bien que le principe de la responsabilité ministérielle demeure valide, Harlow explique que, dans la pratique, une distinction s'est progressivement établie entre la responsabilité du ministre, qui s'est rétrécie à la nécessité de démontrer une implication personnelle de sa part dans le cas d'une erreur ou d'une faute, et l'imputabilité qui se limite à l'obligation de rendre compte au Parlement du fonctionnement de son département. L'ambiguïté de l'autonomie des agences ministérielles, où la responsabilité opérationnelle est déléguée aux gestionnaires, bien que le ministre puisse encore l'influencer de manière importante, permet à l'auteur de faire un rapprochement avec le modèle des quangos¹⁷ : « Dans les coulisses, les timoniers du gouvernement se tiennent près du gouvernail, même si, devant le parlement et la presse, ils peuvent dire "Regardez, on ne touche à rien!"¹⁸. »

L'auteur rapporte certaines analyses qui suggèrent la séparation juridique – et donc une autonomie réelle plus grande – des agences comme solution, puisqu'un véritable contrat remplacerait le document-cadre et assurerait que les responsabilités et autonomies seraient alors mieux définies et partagées. Pourtant, l'expérience de la réforme en Nouvelle-Zélande, qui a conduit à la création de plusieurs agences indépendantes juridiquement et les mises en garde du rapport de l'OCDE sur l'irréversibilité de cette perte de contrôle politique semblent plutôt donner tort à cette approche. Il faudrait développer d'autres mécanismes de contrôle parlementaire puisque, fondamentalement, c'est la dimension démocratique qui est en jeu

14. *Ibid.*, p. 447.

15. *Ibid.*, p. 447.

16. *Ibid.*, p. 447, traduction libre.

17. *Quasi autonomous non governmental organisation, ibid.*

18. *Ibid.*, p. 450.

dans l'autonomie des agences. D'autres analyses revendiquent au contraire le renforcement du politique en réaffirmant que la responsabilité ministérielle est la seule véritable boucle d'un gouvernement responsable entre l'électorat et l'administration¹⁹. Dans l'ensemble, on peut conclure ainsi :

Les valeurs de la Nouvelle gestion publique sont principalement économiques : elles demandent à l'administration d'être parcimonieuse et efficace et se résument aux fameux « Trois E » (Économie, Efficience et Efficacité). Par contraste, les valeurs du droit administratif traditionnel reposent sur le respect des procédures. Un autre ensemble de valeurs accompagne les principes démocratiques (qui les englobe), celles de gouvernement représentatif, de transparence et de participation. L'établissement de systèmes d'imputabilité concernant les agences montre que ces valeurs peuvent entrer en conflit²⁰.

Comme en témoigne cette citation, l'introduction du nouveau management public se traduit par de nouvelles valeurs qui entrent en conflit avec les valeurs bureaucratiques existantes, mais elles nécessitent encore davantage une réaffirmation de la primauté des principes démocratiques sans quoi ceux-ci deviennent menacés.

L'Agence des partenariats public-privé (APPP) : une solution en quête d'applications

Dans le Plan de modernisation 2004-2007, la formule proposée pour rassembler l'expertise sur les PPP pour l'ensemble de la fonction publique est celle d'une agence ministérielle, assortie d'une Politique cadre sur les partenariats public-privé²¹. La création de cette agence a fait l'objet d'audiences publiques sur le projet de loi 61 tenues par la Commission permanente des finances publiques, conduisant finalement à la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec²². Dans cette section, nous allons faire le pont entre l'analyse des enjeux stratégiques liés à la création de cette agence et la question plus spécifique des partenariats public-privé. Le projet de loi 61 définit ainsi l'APPP :

L'Agence a pour mission de contribuer, par ses conseils et son expertise, au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité

19. Sharon L. Sutherland, « Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 24, n° 1, 1991, p. 91-120.

20. Carol Harlow, *op. cit.*, p. 453.

21. Gouvernement du Québec, *Politique-cadre sur les partenariats public-privé*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2004.

22. Gouvernement du Québec, *Projet de loi 61 : Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2004.

des services aux citoyens dans le cadre de la mise en œuvre de projets de partenariats public-privé. Plus particulièrement, l'Agence a pour fonction de conseiller le gouvernement sur toute question relative au partenariat public-privé, notamment en ce qui concerne la sélection et la priorité de réalisation des projets et d'informer les organismes publics, le milieu des affaires et le public en général sur le concept de gestion publique en mode de partenariat public-privé. L'Agence a de plus pour fonction de fournir aux organismes publics tout service d'expertise relatif à l'évaluation de la faisabilité de projets en mode de partenariat public-privé et à la négociation, à la conclusion et à la gestion de tels contrats²³.

Nous avons soulevé dans le chapitre précédent notre inquiétude quant à l'appauvrissement des capacités stratégiques de ministères impliqués par la centralisation de l'expertise sur les PPP au sein d'une agence ainsi qu'au sujet de l'orientation idéologique de cette solution à l'amélioration des services qui est implicite dans la création même de cette agence. L'Agence des PPP se présente donc comme une solution en quête d'applications, comme l'illustre le biais favorable au PPP dans la phase de formation du projet de parachèvement de l'autoroute 25.

À la suite de l'analyse des problématiques liées aux agences que nous venons de présenter, il semble que les « pouvoirs étendus » et la « marge de manœuvre importante » consentis à l'Agence sur les moyens à prendre pour atteindre ses cibles de performance entraînent un risque de réduire la transparence sur les processus qui lui seront « opérationnels » et qui seront spécifiquement appliqués à l'étude des partenariats public-privé. Cette autonomie de l'Agence accentue le risque d'introduction de biais systématiques favorisant cette approche au détriment des modes de prestation conventionnels, ce sur quoi nous reviendrons plus loin. L'Agence introduit de plus un autre intermédiaire dans la conclusion de ces partenariats, complexifiant la démarche et ajoutant un niveau de confusion quant aux questions d'imputabilité et de reddition de comptes dans la conception, la gestion et le suivi des partenariats, éléments pourtant considérés comme critiques dans la littérature spécialisée.

De façon générale, la contribution des PPP au regard d'efficacité, d'efficience et d'économie demeure difficile à démontrer. La structure financière et contractuelle complexe, toujours à (très) long terme, ainsi que le caractère unique de certains projets empêchent une réelle comparaison. Et même lorsque les projets se déroulent bien, nous pouvons difficilement avoir la certitude qu'ils sont véritablement économiques. Sans pouvoir

23. *Ibid.*, [en ligne], http://www.ppp.gouv.qc.ca/admin/Fichiers/Loi_61_Fr.pdf (page consultée le 19 septembre 2004).

trancher de manière définitive sur la seule base des analyses financières, plusieurs arguments permettent néanmoins d'émettre de sérieux doutes qui englobent, mais aussi dépassent, les enjeux strictement économiques. La question qui se pose d'emblée est celle-ci : est-ce que cela fait une différence que les services publics soient rendus par le secteur public, communautaire ou privé ? Ce qui semble évident, entre autres, c'est que la contractualisation des services publics par le biais des PPP entraîne des problèmes de contrôle²⁴ et de transparence à plusieurs niveaux et à plusieurs étapes du projet.

Doit-on s'étonner que le *Plan de modernisation* proposé par le gouvernement à l'issue d'un processus de consultation avec des firmes de consultants débouche, au chapitre de l'amélioration des façons de faire, sur la création d'une Agence des partenariats public-privé ? À notre avis, il fallait s'attendre à retrouver les partenariats au menu, puisque l'expertise demandée pour développer la banque de consultants allait explicitement dans ce sens. Sans présumer décrire une situation existante ni faire à quiconque un procès d'intention, il est impératif de s'assurer que la consultation et la collaboration des firmes privées, pour définir cette stratégie et son élaboration future à l'intérieur de l'Agence, ne se traduisent pas par une dynamique qui tient plus de la collusion que de la collaboration.

Ce glissement de la consultation et de la collaboration vers la collusion est un risque réel qui a notamment été illustré, en Nouvelle-Zélande, par l'« Affaire Armstrong ». Reconnu comme un équivalent de « délit d'initié », ce scandale a permis de dénoncer les enjeux possibles alors que « le secteur privé, appelé à conseiller le gouvernement sur la formation de politiques, peut aussi profiter des produits de ce processus de développement de politique²⁵ ». L'enjeu des partenariats, notamment pour le développement des politiques publiques, est rendu saillant par ce cas, puisque ce qui est nouveau dans ce contexte n'est pas tant que différents groupes ou lobbys puissent chercher à influencer le contenu des politiques ou qu'ils soient appelés à fournir des conseils et des expertises en tant qu'acteurs externes, mais plutôt que leur soit accordée une place privilégiée au sein du processus décisionnel interne, au risque de dénaturer la dynamique d'interdépendance entre les secteurs public et privé.

24. H. Brinton Milward, « The Changing Character of the Public Sector », dans James L. Perry, *Handbook of Public Administration*, 2^e édition, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1996, p. 77-91.

25. Shirley Leitch et Judy Motion, « Public-private partnerships: Consultation, cooperation and collusion », *Journal of Public Affairs*, vol. 3, n° 3, 2003, p. 274, traduction libre.

Alors que l'APPPQ coûtait déjà plus cher que prévu²⁶ à l'automne 2006 en raison de sa masse salariale, dont notamment la rémunération de son président-directeur général, Pierre Lefebvre, chiffrée à 219 300\$, ce à quoi s'ajoutent les possibilités d'un boni de 10% et autres allocations généreuses, elle prévoyait dépenser 2,8 millions\$ pour l'embauche de consultants externes dans les domaines financier et juridique. Grâce à son indépendance, faut-il le rappeler, les processus internes de l'Agence échappent au contrôle des parlementaires.

Les partenariats sont plus que des relations entre un fournisseur et un client. Ils suggèrent des relations de confiance et de collaboration à long terme qui, pour bien fonctionner à travers les multiples ajustements mutuels, ne peuvent s'appuyer que sur des éléments contractuels qui sont toujours incomplets. Les valeurs liées à l'intérêt public et à la gestion responsable des fonds publics doivent être clairement établies et partagées, en dépit du fait que le secteur privé soit essentiellement orienté vers des valeurs de profits et d'intérêts privés. De nouveaux mécanismes doivent être prévus pour éviter que cette relation de confiance ne transgresse les limites qui ouvrent la porte au copinage et aux conflits d'intérêts²⁷.

Bien évidemment, la confiance et la bonne entente à l'intérieur d'un PPP impliquent des compromis et des réajustements. Bien que des clauses de terminaison de contrats soient souvent prévues pour parer des difficultés insolubles ou inacceptables, il demeure que dans les faits certaines difficultés sont souvent longuement épongées dans la tentative de poursuivre avec une relation partenariale dans laquelle on a déjà beaucoup investi, non seulement en ce qui a trait aux coûts, mais aussi aux énergies de toute sorte et dont on tente de préserver la dynamique relationnelle. Quelquefois, ces clauses sont tout simplement impraticables et l'expérience montre que l'État met rarement fin à un PPP, malgré d'importantes concessions en matière de temps, de coût et de qualité²⁸.

L'expérience internationale croit fortement que le secteur public doit faire preuve de beaucoup de confiance envers son partenaire privé tout au long du projet. De plus, alors que l'on accorde une grande importance aux interactions durant l'implantation des PPP, il semble que l'on néglige

26. Antoine Robitaille, «L'Agence des PPP coûte plus cher que prévu. Le p.-d.g a un salaire plus élevé que le sous-ministre de la Santé, s'indigne le PQ», *Le Devoir*, jeudi 16 novembre 2006, p. A2.

27. Allison Marchildon, Yves Boisvert et Serge Lafontaine, «Les défis éthiques et juridiques des partenariats public-privé», *Vigie*, Observatoire de l'administration publique, vol. 7, n° 2, 2004, p. 6-8.

28. Pamela Edwards et Jean Shaoul, «Partnerships: for better, for worse?», *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 16, n° 3, 2003, p. 397-421.

le stade de la formation du PPP, qui s'avère déterminante dans plusieurs cas pour l'établissement d'une dynamique viable²⁹. Quand on regarde les divergences d'intérêts fondamentales entre les deux secteurs, les demandes de confidentialité du partenaire privé, le manque de capacité interne pour un suivi serré des contrats³⁰, le manque d'expertise de contenu pour une compréhension approfondie des décisions, il semble que cette confiance tourne parfois en un véritable acte de foi qui contraste quelque peu avec les valeurs de transparence, d'imputabilité et de contrôle que prétend vouloir préserver le gouvernement du Québec.

Dans une prestigieuse revue de comptabilité, Broadbent et Laughlin³¹ présentent les PPP comme le fruit d'une extension récente du nouveau management public qui force les gouvernements à définir explicitement les domaines d'activités qui relèvent du secteur public. En dépit de la propriété formelle des organisations, qui peut être détenue par le secteur privé, les services produits peuvent être décrétés d'intérêt public, ainsi que les gouvernements locaux et centraux, qui interviennent dans les contrôles légaux des marchés visant ces produits et services. Selon ces auteurs, les PPP sont apparus au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande au début des années 1990 lorsque les processus de privatisation dans un grand nombre de secteurs publics ont cessé, soit parce qu'il n'y avait plus grand-chose à privatiser comme au Royaume-Uni et en Australie, soit sous la montée d'une vague de protestation publique comme en Nouvelle-Zélande.

D'aucuns suggèrent qu'à cette période au Royaume-Uni, en Australie et, plus tardivement, en Nouvelle-Zélande, les PPP devenaient pour les gouvernements la seule solution pouvant être légitimée auprès de la population afin de renouer des liens avec le secteur privé dans la prestation de services publics. Au Royaume-Uni, Edwards et Shaoul³² reconnaissent que les PPP sont devenus l'un des principaux instruments du Parti travailliste depuis 1997, qui en a étendu la portée aux hôpitaux, aux écoles et aux universités. Ils visent la prestation des services de soutien, et de plus en plus les services professionnels centraux, par une variété d'arrangements contractuels à long terme avec le secteur privé en échange de paiements

29. Joop F.M. Koppenjan, « The formation of public-private partnerships: Lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands », *Public Administration*, vol. 83, n° 1, 2005, p. 135-157.

30. Trevor L. Brown et Matthew Potoski, « Contract Management Capacity in Municipal and County Governments », *Public Administration Review*, vol. 63, n° 2, 2003, p. 153-164.

31. Jane Broadbent et Richard Laughlin, « Public private partnerships: an introduction », *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 16, n° 3, 2003, p. 332-341.

32. Pamela Edwards et Jean Shaoul, *op. cit.*, p. 397.

locatifs mensuels, révisés périodiquement tout au long du projet. Dans le domaine de l'immobilier, Broadbent et Laughlin³³ précisent que le secteur privé est propriétaire de l'immeuble, qu'il est responsable de sa conception en fonction des besoins et des services, et s'engage avec le secteur public dans une relation contractuelle à long terme pour la réalisation du projet ou ses opérations subséquentes.

Au Québec, l'intérêt pour les PPP est relativement récent, mais cet instrument semble être privilégié par le gouvernement actuel pour tout projet impliquant un investissement majeur. Les projets jusqu'à maintenant retenus pour être réalisés en mode PPP³⁴ sont les suivants : autoroutes 30 et 25 ; hôpitaux universitaires de Montréal (CHUM – Université de Montréal et CUSM – McGill University) ; complexe culturel majeur à Montréal ; développement de 1 000 à 1 500 places dans des centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) ; nouveau réseau de parcs routiers ; enfin, la gestion de l'eau et les transports publics. Aucun de ces projets prioritaires ne franchira l'étape de la signature du contrat et du début des travaux avant 2007-2008³⁵. Selon la définition donnée par le projet de loi 61 sur l'Agence des PPP du Québec :

Un contrat de partenariat public-privé est un contrat à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de la part de celle-ci, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation d'un ouvrage public. Un tel contrat peut avoir pour objet la prestation d'un service public. Le contrat stipule les résultats à atteindre et établit un partage des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices dans un objectif d'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens³⁶.

Rouillard³⁷ propose de clarifier la nature des différents types de rapports contractuels entre l'État et le secteur privé et de réserver l'appellation PPP avec plus de distinctions par rapport aux autres types d'ententes contractuelles en soulignant une dimension fondamentale des PPP : le rôle actif des partenaires privés dans l'élaboration des spécifications techniques et

33. Jane Broadbent et Richard Laughlin, *op. cit.*

34. Partenariats public-privé, [en ligne], site officiel du gouvernement du Québec, 2004-2006, http://www.ppp.gouv.qc.ca/index.asp?page=projets_fr&lang=fr (page consultée le 3 mars 2008).

35. Gouvernement du Québec, *Deuxième rapport d'étape. Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2006.

36. Chapitre II, section 6.

37. Christian Rouillard, « Les partenariats public-privé et la reconfiguration de l'État québécois », dans François Pétry, Éric Bélanger et Louis M. Imbeau (dir.), *Le Parti libéral : enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. Prisme, 2006, p. 159-178.

la détermination des objectifs du projet en matière de temps, de coût et de qualité. Le Tableau 1 présente une synthèse des principales caractéristiques permettant de distinguer les types de relations contractuelles entre l'État et les firmes privées. Bien qu'il soit évidemment réducteur, comme tout effort typologique ou taxinomique, ce tableau permet tout de même d'illustrer la complexité croissante de ces relations contractuelles qui vont de la simple impartition ou sous-traitance, jusqu'aux partenariats public-privé.

Par ailleurs, il faut noter que c'est généralement l'exploitant qui est l'employeur des ressources humaines, ce qui implique dans plusieurs cas de figure que les employés touchés par le service soient transférés au partenaire privé ou embauchés par celui-ci. L'Institut économique de Montréal (IEDM) s'appuie sur une étude de l'OCDE³⁸ pour avancer que des économies de 10 à 30% seraient ainsi réalisées par le partenaire privé « en rendant leur processus de production plus intensif en capital, en supprimant le personnel superflu et en embauchant des travailleurs juste assez qualifiés pour accomplir la tâche³⁹ ». Cette source d'efficience basée sur une réduction quantitative et qualitative des ressources humaines fait contraste avec le Plan de modernisation qui prône au contraire une valorisation de « notre ressource la plus précieuse, soit tous ceux qui œuvrent avec dévouement et professionnalisme à servir leurs concitoyens⁴⁰ », ainsi qu'avec l'objectif de qualification accrue et de renouvellement qui est visé à cet égard.

38. OCDE, *Competition and efficiency in publicly funded services*, Economic Department Working Paper n° 331, 2002.

39. Institut économique de Montréal, [en ligne], http://www.iedm.org/etudes/etude25_fr.html, 2003 (page consultée le 25 mai 2004).

40. Gouvernement du Québec, 2004, *op. cit.*, p. ii.

TABLEAU 1

Types de relations contractuelles entre l'État et la firme privée

	Sous-traitance impartition	Gérance	Gestion déléguée	Affermage concession	Partenariat public-privé
Propriété des actifs	État	État	État	État	État et firme privée
Financement des infras- tructures	État	État	État et firme privée	État et firme privée	État et firme privée
Réalisation des travaux	État et firme privée	–	–	–	Firme privée
Exploitation des infras- tructures	État et firme privée	Firme privée	Firme privée	Firme privée	Firme privée
Prise de décision	État	État	État et firme privée	État et firme privée	État et firme privée
Contrôle et évaluation	État	État	État et firme privée	État et firme privée	État et firme privée
Durée du contrat	Très court terme (moins de 1 an)	Court terme (1 à 5 ans)	Long terme (10 ans et plus)	Long terme (10 ans et plus)	Très long terme (20 ans et plus)
Complexité des activités	Faible	Moyenne ou élevée	Moyenne ou élevée	Moyenne ou élevée	Élevée
Facteur concurrentiel	Moyen	Faible	Faible	Faible	Faible ou nul
Envergure du projet	Faible	Moyenne ou grande	Moyenne ou grande	Moyenne ou grande	Grande
Source des revenus	État	État	État/ tarification ou tarification seule	État/ tarification ou tarification seule	État/ tarification ou tarification seule

Source: Christian Rouillard, « Les partenariats public-privé et la reconfiguration de l'État québécois », dans François Pétry, Éric Bélanger et Louis M. Imbeau (dir.), *Le Parti libéral: enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2006, p. 159-178.

Les prémisses à la base des arguments favorables à l'approche des PPP plutôt qu'à l'approche conventionnelle de fournisseur-client entre les secteurs public et privé rendent explicites les motivations des partenaires privés. Ainsi, selon le document de l'IEDM, on présume ce qui suit :

- leurs travaux n'accuseraient pas de retard ni d'accroissement de coûts parce qu'ils en porteraient eux-mêmes les risques ;
- ils livreraient des immeubles de qualité parce que ce sont eux qui auront à les entretenir longtemps après ;
- ils « sont incités à offrir un service attrayant et à l'adapter en fonction des besoins émergents⁴¹ », puisque ou lorsque leurs profits sont fonction de l'usage du service en question, d'où l'attrait corollaire pour la tarification, qu'elle soit implicite (fantôme) envers l'État ou transférée au « client » en tant qu'utilisateur-payeur.

Aussi ne faut-il pas négliger, au sein de cette logique, la possibilité que le développement des services se fasse exclusivement vers les types les plus lucratifs, au détriment, il va sans dire, de ceux qui le sont moins.

De même, dans une étude du CIRANO⁴² où l'on associe l'avantage du secteur privé à « son efficacité, sa capacité d'innovation et sa souplesse⁴³ », on suppose pourtant que ce gain sera transféré au citoyen qui « doit percevoir un gain dans le partenariat, soit par des services de meilleure qualité, soit par une réduction du fardeau fiscal⁴⁴ ». Si la qualité des services demeure perceptible par un nombre restreint d'usagers directs, les liens des partenariats avec la réduction du fardeau fiscal à l'issue d'un ensemble de mesures gouvernementales restent impossibles à déterminer. Ainsi, la légitimité démocratique des PPP demeure difficile à fonder. Alors que les auteurs de l'étude du CIRANO reconnaissent que « [l]e succès durable d'un partenariat public-privé dépend de la capacité qu'il a à rencontrer les objectifs et attentes de chaque acteur », ils soulignent que « les gains du partenariat sont souvent asymétriques, surtout à court ou moyen terme⁴⁵ ». Ainsi, « plus grande sera la responsabilité financière de l'entreprise, plus grande devra être son autonomie administrative. En même temps, l'État doit accepter que l'entreprise qui assume un risque commercial exige un

41. Institut économique de Montréal, *op. cit.*, p. 3.

42. CIRANO, *Les Partenariats public-privé : une option à découvrir*, [en ligne], <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2004RB-02.pdf>, 2004 (page consultée le 25 mai 2004).

43. CIRANO, *op. cit.*, p. 5.

44. *Ibid.*, p. 5.

45. *Ibid.*, p. 6.

rendement espéré plus élevé⁴⁶. » En plus de demeurer garant de l'efficacité, on reconnaît sans difficulté que c'est l'État qui est responsable de la justice distributive, qui demeure imputable ultimement de la gestion du domaine public, ainsi que du développement économique de la collectivité. En clair, s'il est « un piètre entrepreneur et un gestionnaire d'entreprise moyen⁴⁷ », c'est notamment en raison de la lourdeur des contraintes qui ont pour but de « garantir l'intégrité du cadre décisionnel et l'équité voulues dans les processus de décision gouvernant les dépenses publiques⁴⁸ ». Par ailleurs, la levée de ces contraintes, au Canada et à l'étranger, s'est souvent soldée par des scandales financiers⁴⁹. C'est donc du poids de ces contraintes que l'on se départit en confiant des services publics à l'intérieur de PPP, où le partenaire privé n'a pas à s'encombrer de telles préoccupations et c'est aussi là que se situe son potentiel d'efficience supérieure. Il est donc surprenant de lire, au chapitre des adaptations attendues de la firme privée à l'intérieur du partenariat, l'entreprise privée doit accepter que « [l]es opérations faites par l'entreprise privée et utilisant les deniers publics sont sujettes à des contraintes particulières qu'on ne retrouve pas dans le cadre de transactions entre deux entreprises privées⁵⁰. » Force est d'admettre, si on va au bout de cette logique, que cela lui ferait perdre cet avantage sur le projet public, puisque l'on transférerait les contraintes du public vers le privé! Certains auteurs ont soutenu l'idée qu'en ne pouvant pas se départir de la responsabilité envers le service public, les gouvernements ont développé une rhétorique qui réaffirme implicitement le principe de la responsabilité ministérielle, en même temps qu'ils tentent de resserrer les contrôles au point d'amener progressivement le secteur privé dans son giron⁵¹.

Le même genre de problème a été soulevé dans la contractualisation des services publics avec les organismes sans but lucratif du secteur communautaire. Si la dépendance envers le financement public et les contraintes contractuelles rend ces organisations semblables à des organisations publiques, alors elles perdent, d'une part, la spécificité pour laquelle elles étaient jugées préférables au secteur public, et elles demeurent, d'autre part, beaucoup moins contrôlables et imputables, ce qui au bout du compte

46. *Ibid.*, p. 6.

47. *Ibid.*, p. 8.

48. *Ibid.*, p. 8.

49. David A. Good, *The Politics of Public Management: The HRDC Audit of Grants and Contributions*, University of Toronto Press, 2003.

50. *Ibid.*, p. 9.

51. Richard Mulgan, « Government Accountability for Outsourced Services », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 65, n° 2, 2006, p. 48-58.

représente une perte pour les deux partenaires⁵². Le problème, ici à peine esquissé, illustre néanmoins le dilemme des partenariats : on ne peut à la fois vouloir la chèvre et le chou. Ce dilemme a aussi l'avantage de faire ressortir le rôle des processus bureaucratiques dans le contrôle et la transparence des activités publiques. Les exigences de contrôle des partenariats, si l'on souhaite les maintenir au même niveau que celles que s'impose à lui-même le secteur public, ne peuvent que produire une bureaucratisation des organisations qui doivent y répondre, ainsi que des coûts reliés aux activités de suivi et de contrôle pour le secteur public. Il est difficile dans ce cas d'envisager que ce mode de fonctionnement puisse dans l'ensemble réduire la bureaucratie et les coûts multiformes qui y sont associés.

Sur l'imputabilité : de la transparence au pouvoir des citoyens de porter plainte

Si nous acceptons l'idée que l'imputabilité est la capacité de forcer le gouvernement à rendre compte de ses actions et que celle-ci s'accompagne de la possibilité de déloger le gouvernement du pouvoir⁵³, nous comprenons à quel point la transparence et la diffusion de l'information aux citoyens sont des enjeux importants. Tel que nous venons de le voir, le niveau d'imputabilité souhaité entre toujours en conflit avec l'efficacité. Une grande part des détails concernant les arrangements contractuels des PPP sont sous le sceau de la confidentialité des entreprises. Cela permet aussi au gouvernement de garder des informations embarrassantes à l'abri des regards⁵⁴. Les voies d'accès sont aussi transformées⁵⁵, car les comités parlementaires ne peuvent pas interroger directement les entrepreneurs impliqués dans les PPP et les citoyens ne peuvent pas se plaindre des services par la voie habituellement accessible de l'ombudsman. En effet, malgré sa demande explicite⁵⁶, le Protecteur du citoyen n'a pas juridiction sur l'Agence des PPP, puisque ses employés ne sont pas régis par la Loi sur la fonction publique, ni sur des entreprises contractantes. Le seul pouvoir d'investigation qui reste au Protecteur du citoyen se trouve dans sa capacité

52. H. Brinton Milward, *op. cit.*

53. Ralph Chapman, « Accountability: Is Westminster the Problem? », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 59, n° 4, 2000, p. 116-123.

54. Paul G. Thomas, « The Past, Present and Future of Officers of Parliament », *Canadian Public Administration*, vol. 46, n° 3, 2003, p. 287-314.

55. *Ibid.*

56. Protecteur du citoyen, Mémoire portant sur la Loi 61 pour la création de l'Agence des partenariats public-privé du Québec, déposé devant la Commission parlementaire le 29 octobre 2004.

d'examiner des plaintes qui lui sont adressées par des citoyens insatisfaits de la façon dont le ministère impliqué dans un partenariat a traité leur plainte à l'égard des services.

L'imputabilité étant un processus politique, c'est le Parlement, en l'occurrence l'Assemblée nationale, qui est reconnu en tant qu'arène principale de ce processus en dépit de ses imperfections⁵⁷. Sa capacité d'examen est supportée de façon importante par les institutions extra parlementaires comme l'ombudsman et celles-ci voient leurs acquis s'éroder dans les transformations actuelles liées aux modes alternatifs de livraison de service tels que les PPP⁵⁸.

Selon Mulgan⁵⁹, le transfert au secteur privé de la prestation des services entraîne des conséquences sur l'imputabilité qui varient selon trois dimensions distinctes : 1) l'information, c'est-à-dire l'obligation d'être comptable (ou imputable) ; 2) la discussion, où il s'agit d'expliquer et de justifier ; 3) la rectification, où il faut corriger les situations et, si nécessaire, appliquer des sanctions. Dans les deux premiers cas, l'information et la discussion demeurent principalement à l'interne, soit au sein de l'Agence ou dans le ministère concerné, et demeurent assujetties aux clauses contractuelles. Dans le dernier cas, le gouvernement manque de leviers pour exiger les correctifs et des changements de nature opérationnelle, les sanctions prévues au contrat ne touchant que des manquements graves.

Sur le partage du risque : un discours illusoire et insidieux

Principal argument en faveur des partenariats, le partage du risque mérite une attention particulière. À notre avis, ce partage du risque est illusoire, la tension entre autonomie et contrôle demeurant invariablement un jeu à somme nulle. Présumer, tel que le fait le *Plan de modernisation*, que l'État préserve un contrôle aussi étroit des dépenses publiques par la voie des partenariats semble relever de l'angélisme. Chaque « gain » escompté par le transfert des risques financiers vers le secteur privé est accompagné d'une augmentation des risques liés à la diminution du contrôle, de la transparence et de l'imputabilité. Si les risques présumés transférés au secteur privé font l'objet de beaucoup d'attention dans la justification du recours à l'approche des partenariats, il est étonnant de voir le peu de

57. Ralph Chapman, *op. cit.*

58. Isabelle Fortier, « Multiple roles of the Ombudsman in fostering democratic values : Evolution and emergent issues of the Québec provincial Ombudsman », *Liz Hoffman Research Award*, Forum of Canadian Ombudsman, 2007.

59. Richard Mulgan, *op. cit.*

considération apportée en contrepartie aux risques et coûts inhérents à l'approche des PPP.

Il est important de rappeler ici que les PPP impliquent un ensemble de coûts additionnels tels que les coûts d'emprunt plus élevés pour les firmes privées que pour l'État, les coûts de transaction importants pour aller en appel d'offres, incluant les sommes souvent exigées par les soumissionnaires pour leur participation à l'appel d'offres, les coûts à assumer par l'administration concernée pour conclure et effectuer le suivi adéquat d'une entente contractuelle complexe à long terme avec un partenaire privé, ainsi que, bien entendu, la marge bénéficiaire que la firme privée s'attend à obtenir. En d'autres mots, puisque les frais s'avèrent élevés, l'enjeu le plus important faisant pencher la balance en faveur des PPP demeure donc le transfert de risques. Afin de tenir compte de ce transfert de risques, le projet conventionnel se doit d'ajouter à ses coûts une estimation du risque que le partenaire public devrait assumer seul, à défaut de partenaire privé. Cet exercice financier complexe est donc sujet à des incertitudes fondamentales et, surtout, il ne tient pas compte des facteurs qui, la plupart du temps, font retomber le risque final sur les épaules de l'État.

Un exemple de cette problématique est celui du Royaume-Uni et de la National Health Service (NHS), dont l'initiative d'aller en mode PFI (Private Financed Initiatives, équivalent de PPP) a été longuement freinée par les institutions financières qui refusaient de financer les projets sans garantie additionnelle en cas de faillite du Fonds NHS (NHS Trust). Il a fallu que le gouvernement légifère (NHS Residual Liabilities Act in 1996 et NHS Private Finance Act in 1997) pour garantir qu'en cas de faillite du fonds, le gouvernement assumerait seul la totalité du remboursement des emprunts⁶⁰. De nombreux autres exemples démontrent que le gouvernement a dû défrayer à grands coûts, dans un état d'urgence, des services publics pour lesquels le partenaire privé avait fait défaut. Mentionnons également comme exemple que la UK Passports Agency a dû permettre d'urgence aux bureaux de poste d'émettre gratuitement des prolongations de deux ans aux détenteurs de passeports, après que l'émission de ceux-ci est passée de 10 à 50 jours et que 500 personnes ont manqué leurs départs de voyage en raison de défaillances du système informatique du partenaire privé. Malgré le partage de risques prévus au contrat, les coûts nets qui

60. Jane Broadbent, Jas Gill et Richard Laughlin, «Evaluating the Private Finance Initiative in the National Health Service in the UK», *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 16, n° 3, 2003, p. 422-445. Sur les enjeux des partenariats en santé au Royaume-Uni, voir aussi A. Pollock, J. Shaoul et N. Vickers, «Private finance and value for money in NHS Hospitals: a policy in search for a rationale», *British Medical Journal*, n° 304, 2002, p. 1204-1209.

ont dû être absorbés par l'agence ont été énormes (12,6 millions de pounds sterling), quoique cette dernière les ait par la suite refilés aux voyageurs par la hausse du prix des passeports. C'est donc eux qui, au bout du compte, ont absorbé le risque et non le partenaire privé⁶¹.

Sur l'évaluation des trois E: le biais systématique des conventions comptables

Afin de comprendre un peu mieux le processus décisionnel, prenons l'exemple du processus impliqué dans l'évaluation d'un projet de partenariat typique du schéma des PFI au Royaume-Uni⁶². Il s'agit d'abord de développer une sorte de plan stratégique (Strategic outline case [SOC]), puis un plan d'affaires (Outline business case [OBC]) présentant plusieurs options, leurs coûts, bénéfices, risques et incertitudes. L'option choisie donne lieu à une spécification détaillée des cibles et résultats poursuivis, de même que de l'allocation des risques désirée. C'est à ce moment que l'appel d'offres est ouvert à la concurrence : un partenaire est sélectionné et l'option conventionnelle est comparée à l'offre du partenaire privé, en valeur actuelle à partir d'un taux de 6 %, afin d'établir l'option présentant la valeur nette la plus basse. Les coûts de la formule publique sont ajustés en fonction de l'inflation et comportent aussi une hausse en fonction des risques tels que les dépassements de coûts pour la construction et les difficultés opérationnelles non anticipées. Ces coûts reliés aux risques sont présumés déjà inclus dans la proposition du secteur privé qui devrait l'assumer à l'intérieur de l'entente de partenariat qui sera conclue. Si c'est le partenariat qui présente le coût le plus bas, les deux partenaires travaillent ensemble à la préparation du plan d'affaires complet (Full business case [FBC]).

Il faut bien comprendre ici qu'il y a un biais systématique, favorable aux firmes privées, dans la définition même des projets admissibles (aussi tautologique que de devoir impliquer systématiquement un partenaire privé⁶³) ou encore, plus subtilement, dans les conventions comptables et financières qui en définissent les paramètres d'évaluation et de comparaison⁶⁴. Ainsi, des comparaisons en valeur actuelle, qui imposent à la solution

61. Pamela Edwards et Jean Shaoul, *op. cit.*, p. 410.

62. *Ibid.*, p. 399.

63. Voir le cas de la *UK Passport Agency* dans *ibid.*, p. 406.

64. Pour apprécier la complexité du traitement comptable des évaluations de projets de partenariats au Royaume-Uni, ainsi que des environnements de décision qui les affectent, voir David Heald, « Value for money tests and accounting treatment in PFI schemes », *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 16, n° 3, 2003, p. 342-371.

«public» de considérer le plein coût en tant qu'investissement en capital (sauf amortissement) l'année même de la construction, soit en début de projet, versus le versement de paiements locatifs considérés comme des frais d'exploitation échelonnés sur toute la vie du projet pour la solution public-privé, ne peuvent que favoriser cette dernière sans égard à une réelle économie, comme c'est le cas en Ontario dans les projets de construction et de gestion hospitalière⁶⁵. Dans ce dernier cas, s'ajoute même la difficulté fondamentale d'évaluer laquelle de la construction ou de la gestion de l'hôpital serait mieux servie par le secteur public, puisque la comptabilisation de ces différents coûts n'est pas clairement dissociable.

Dans un contexte de recherche de marge de manœuvre fiscale, Newberry et Pallot⁶⁶ montrent qu'en Nouvelle-Zélande ce serait l'adoption en 1994 de la Loi sur la responsabilité financière, basée sur de nouvelles règles techniques de gestion financière et budgétaire, qui aurait contribué à l'apparition des PPP en les rendant systématiquement avantageux sur le plan financier. Ainsi,

des règles ont été mises en place, ou sélectivement appliquées et raffinées, qui visaient à réduire certaines formes de dettes, encourageant la vente d'actifs, et contraignant sévèrement les ressources disponibles pour l'acquisition d'actifs. Les arrangements contractuels pour l'achat de biens et services, du type d'arrangements adoptés pour les PPP, font partie de la dette publique mais ont été exemptés des contraintes et ont donc été conçus pour apparaître de plus en plus attrayants⁶⁷.

Selon ces auteurs, bien qu'elle poursuive des objectifs de réduction de la dette, d'efficience, de responsabilité fiscale et de transparence des activités gouvernementales envers le Parlement, cette loi s'est avérée au contraire le paravent de niveaux d'endettement imprudents et la source d'irresponsabilités fiscales.

Dans l'ensemble, il se dégage une grande sensibilité de l'approche des partenariats au contexte «macro» liés à la dette publique et aux enjeux fiscaux. Ainsi, les partenariats deviennent parfois une forme déguisée de privatisation du secteur public⁶⁸. Si l'objectif global de l'État est de ne pas

65. L. Auerbach, A. Donner, D.D. Peters, M. Townson et A. Yalnizyan, «Funding Hospital Infrastructure: Why P3s Don't Work, and What Will», *Canadian Centre for Policy Alternatives*, 2003, [en ligne], <http://www.policyalternative.ca> (page consultée le 3 mars 2004).

66. Susan Newberry et June Pallot, 2003, *op. cit.*

67. *Ibid.*, p. 469.

68. Jane Broadbent et Richard Laughlin, «The private finance initiative: Clarification of a future research agenda», *Financial Accountability & Management*, vol. 15, n° 2, 1999, p. 95-114.

accroître la dette et de dégager à court terme des réductions fiscales, et que le mot d'ordre est donné en ce sens par des objectifs et des modes de comptabilisation appropriée, alors l'évaluation spécifique liée à la valeur de chaque projet (dimension micro) est occultée. Ainsi, payer une rente mensuelle à long terme pour assurer la prestation de services peut s'avérer une solution « avantagée » dans un cadre d'objectifs macro-économiques, sans égard pour le coût total et la durée du projet⁶⁹.

La volonté du Plan de modernisation de considérer la vente des actifs immobiliers entre dans cette même logique. L'argument étant que le marché locatif actuel présente une forte demande, le contexte serait alors favorable à la vente des immeubles. Or, il faudrait par la suite payer des baux de location dans ce même marché en hausse. Il s'agit bien d'une logique visant à dégager des fonds à court terme sans égard au coût à long terme du mode locatif. La construction financière et budgétaire des arguments décisionnels ex ante vise à favoriser ce mode de fonctionnement qui, en raison de sa complexité et, ironiquement, de son manque de transparence, n'a pas encore fait ses preuves dans les évaluations ex post, alors que la valeur anticipée est souvent fortement diminuée par les impacts qui diffèrent de ceux attendus dans les projets initiaux⁷⁰. Ainsi, l'évaluation réelle des gains et des coûts est extrêmement difficile, voire impossible à réaliser⁷¹. Cette difficulté est d'ailleurs elle-même exacerbée par les exigences de confidentialité que réclament invariablement les firmes privées.

Au-delà des critiques sur le processus prédécisionnel d'un projet de PPP, il faut considérer encore le fait que le contrat n'arrive à terme qu'au bout d'un long processus de conceptualisation, impliquant le partenaire choisi dans la prise de décision, qui peut entraîner des changements substantiels tout au long de la période d'élaboration du projet et, ainsi, vider l'exercice de tout élément concurrentiel. Par exemple, il est possible pour un partenaire de miser sur une soumission initiale basse afin d'obtenir le contrat⁷², puis de découvrir progressivement la complexité et le risque du projet, avec ses coûts et ses ajouts afférents, lors de sa conception détaillée ou de sa réalisation, si ce n'est d'augmenter simplement ses tarifs en cours

69. Linda M. English et James Guthrie, « Driving privately financed projects in Australia: what makes them tick? », *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 16, n° 3, 2003, p. 493-511.

70. Pamela Edwards et Jean Shaoul, *op. cit.*, p. 401.

71. David Heald, *op. cit.*, p. 342-371.

72. Le cas de la firme Andersen étudié par Pamela Edwards et Jean Shaoul, *op. cit.*, p. 408.

de route une fois le partenariat bien engagé⁷³ ou de charger le gros prix pour des ajouts⁷⁴.

Ainsi, le projet final est parfois très éloigné du projet initial, là où avait initialement joué la concurrence⁷⁵. Une fois le partenariat engagé, il s'agit bien d'un monopole privé pour de nombreuses années⁷⁶. De plus, dans des marchés très spécialisés ou dans une économie de petite taille comme la nôtre, il n'y a parfois pas beaucoup de fournisseurs pour certains services publics, ce qui réduit de la même proportion la concurrence possible. Une fois l'expertise interne liée au service public éliminée, il est encore plus facile pour des fournisseurs de service privés d'accroître le prix des services à long terme⁷⁷ et de miser sur la dépendance en l'absence de transfert de connaissance liée au projet⁷⁸. L'expertise développée par le partenaire privé s'avère ensuite un avantage concurrentiel indéniable pour tout renouvellement de contrat subséquent ou pour tout nouvel appel d'offres de même nature. Il arrive aussi, dans certains cas, que la signification exacte du partage de risques stipulé au contrat fasse l'objet d'interprétations divergentes lorsque survient un imprévu. Après tout, l'information incomplète, les contrats défaillants en raison de l'ambiguïté élevée⁷⁹, les coûts de transaction et les économies d'échelle variables font partie des failles du marché⁸⁰ qui ne se comportent pas comme le veut le modèle théorique qui sert à justifier son avantage. C'est d'ailleurs ce qui amène Jackson⁸¹ à poser la question cruciale : devant le choix entre les failles du gouvernement ou les failles du marché, que choisit-on ? Comment comptabilise-t-on les risques et les coûts de ces failles du marché en revanche ? Il semble bien que ceux-ci ne fassent pas partie de l'équation.

L'idée du PPP implique donc une relation complexe et exigeante, aux enjeux délicats sur les plans de la conception, du suivi et du contrôle, mais surtout pour ce qui est des valeurs et de la culture entre les secteurs

73. Dans le partenariat avec la firme Andersen Consulting en Ontario, les tarifs ont augmenté de 63 % dès la première année. David Whorley, « The Andersen-Comsoc affair: Partnerships and the public interest », *Canadian Public Administration*, vol. 44, n° 3, 2001, p. 320-345.

74. Pamela Edwards et Jean Shaoul, *op. cit.*, p. 402.

75. Le cas de la UK Passport Agency étudié par *ibid.*, p. 406.

76. Christian Rouillard, *op. cit.*

77. Peter M. Jackson, « Public sector added value: can bureaucracy deliver ? », *Public Administration*, vol. 79, n° 1, 2001, p. 5-28.

78. David Whorley, *op. cit.*, p. 340.

79. N. Deakin et K. Walsh, « The enabling state: the role of markets and contracts », *Public Administration*, n° 74, 1996, p. 33-48.

80. Market failure.

81. Peter M. Jackson, *op. cit.*

public et privé⁸². Il est illusoire de concevoir des services publics ayant les qualités voulues par l'État et attendues par les citoyens à partir d'une conception strictement financière et contractuelle d'un partenariat public-privé, encore moins d'un « modèle » conçu a priori⁸³ en fonction d'objectifs étroits de réduction de la dette qui ne permettent pas une réelle évaluation⁸⁴. En raison du suivi intensif qu'exigent les PPP, ainsi que de la nécessité de préserver une capacité de rebond en cas de défaut, il est essentiel que l'État préserve une capacité interne forte s'il veut garder, comme le promet la ministre dans son rapport, la maîtrise des projets⁸⁵. Plusieurs études montrent que l'équilibre des pouvoirs est crucial dans l'établissement et l'évolution des PPP et que, trop souvent, cet équilibre glisse en faveur du partenaire privé⁸⁶, notamment en raison de la dépendance envers celui-ci pour la prise de décision⁸⁷.

Dans le contexte de la diminution de la taille de l'État proposée par le Plan de modernisation, cet enjeu nous semble doublement problématique. En effet, tel qu'on le voit en Ontario dans le projet étudié par Whorley, cette problématique était présente dans la définition même du PPP en tant que réponse à un manque de capacité interne, notamment sur le plan des compétences et d'expertise, de ressources financières et de temps. Cela implique concrètement que le secteur public est entré dans le PPP en position de faiblesse, voire d'infériorité, par rapport au secteur privé, entraînant la substitution des intérêts de la firme privée à ceux du service public⁸⁸. Dans certains cas, la perte de capacité attribuable à la décroissance est telle qu'on doit aller jusqu'à contracter au secteur privé la gestion même des contrats gouvernementaux⁸⁹.

La question de l'imputabilité dans les projets de partenariat public-privé demeure un enjeu fondamental, d'autant plus préoccupant que les dés semblent pipés dès le départ dans leur définition même : l'imputabilité

82. CIRANO, *op. cit.*

83. Peter M. Jackson, *op. cit.*

84. Jane Broadbent et Richard Laughlin, 1999, *op. cit.*, p. 112.

85. Pamela Edwards et Jean Shaoul, *op. cit.*, p. 416. Voir aussi James Iain Gow, « Managing All Those Contracts : Beyond Current Capacity ? », dans Mohamed Charih et Arthur Daniels (dir.), *New Public Management and Public Administration in Canada*, n° 20, Toronto, Institute of Public Administration of Canada, 1997, p. 235-261.

86. David Whorley, *op. cit.*, p. 328.

87. J. David Wright et Alti B. Rodal, « Partnerships and Alliances », dans Mohamed Charih et Arthur Daniels (dir.), *op. cit.*, p. 263-291.

88. David Whorley, *op. cit.*, p. 324-325.

89. J. Steven Ott et Lisa A. Dicke, « Challenges Facing Public Sector Management in an Era of Downsizing, Devolution, Dispersion and Empowerment – and Accountability ? », *Public Administration Review: A Global Journal*, n° 1, 2001, p. 321-339.

requiert une asymétrie de pouvoir et d'autorité⁹⁰ que ne reconduit simplement pas le concept de PPP.

Comment s'assurer que l'autorité nécessaire au projet, aux fonds publics engagés et aux services publics impliqués, demeure sous contrôle démocratique? Comment faire pour savoir qui tient vraiment le gouvernail et où se trouve la transparence, compte tenu de l'intérêt des partenaires pour que le projet fonctionne, en apparence du moins, quitte à en obscurcir les difficultés et en nier les ratés⁹¹? Comment imaginer que la mise au jour de ces cas problématiques qui deviennent vite des « scandales » ne mine pas les objectifs des réformes entreprises, dont notamment leur volonté de redonner tout son lustre à l'État et de rehausser la confiance des citoyens? Comment éviter que ces réformes n'entraînent un accroissement du cynisme des citoyens envers leurs institutions politiques⁹²?

Premier PPP en infrastructure routière au Québec : le parachèvement de l'autoroute 25

Le parachèvement de l'autoroute 25 est le premier PPP d'envergure en infrastructures routières au Québec. Concrètement, il s'agit de 7,2 km d'autoroute compris entre le boulevard Henri-Bourassa à Montréal et l'autoroute 440 à Laval, incluant un pont de 6 voies de 1,16 km traversant la Rivière des Prairies. Selon la documentation qu'il présente à l'appui du projet, le ministère des Transports du Québec (MTQ), qui en est le promoteur, souhaite aller de l'avant en mode PPP d'abord pour obtenir la meilleure valeur pour l'argent investi, ensuite pour devancer et accélérer la réalisation du projet, aussi pour partager les risques entre les partenaires, pour accéder à de nouvelles sources de financement et pour favoriser l'innovation sur les plans technique et financier⁹³.

90. Richard Mulgan, « "Accountability" : An ever-expanding concept? », *Public Administration*, vol. 78, n° 3, 2000, p. 555-573.

91. Est-ce le rôle des audits et du vérificateur général d'évaluer la valeur des projets, tel que le suggèrent Broadbent et Laughlin, 1999, *op. cit.*, et devrait-on étendre ce rôle aux aspects non financiers, tel que le suggèrent Pamela Edwards et Jean Shaoul, *op. cit.*, p. 417.

92. Isabelle Fortier, « Du scepticisme au cynisme : paradoxes des réformes administratives », *Choix*, Institut de recherche en politiques publiques, vol. 9, n° 6, 2003, p. 3-20.

93. Transports Québec, *Projet de parachèvement de l'autoroute 25 et le partenariat public-privé*, [en ligne], document Power point, <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/autoroute25/documents/DA19.pdf>. C'est principalement en lien aussi avec la politique-cadre sur les PPP du gouvernement du Québec.

Processus de formation du partenariat

Le 22 décembre 2005, le gouvernement a lancé un appel de qualification (AQ⁹⁴) pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien durant 35 ans d'une portion de l'autoroute 25 dans la région métropolitaine de Montréal. L'appel a été annoncé à l'échelle provinciale, nationale et internationale afin d'augmenter le bassin de partenaires potentiels et de recevoir des candidatures de qualité. Les partenaires ont eu jusqu'au 3 mars 2006 pour déposer leur candidature dans cette première étape du processus de sélection d'un partenaire privé et les trois candidats ayant obtenu le plus haut pointage total se sont vus inscrits sur la liste des candidats qualifiés, comme annoncé le 31 mars 2006⁹⁵. Durant le processus de sélection des candidats, un vérificateur indépendant a été nommé afin d'assurer la transparence et l'équité dans le processus⁹⁶. Le 20 juillet 2006, le gouvernement du Québec a publié l'appel de propositions (AP⁹⁷) auquel ces trois candidats qualifiés ont été invités à répondre. Bien que l'AP donne les directives pour les candidats qualifiés afin qu'ils soumettent une proposition selon les besoins identifiés par le ministère, on peut toutefois lire dans l'appel de qualification

que les aménagements physiques du Partenaire qui seront proposés à l'étape de l'appel de propositions par les Candidats qualifiés pourront s'éloigner de l'aménagement physique mis au point par le Ministère, mais devront respecter les exigences, y compris les exigences environnementales, et atteindre l'ensemble des résultats recherchés par le Projet [les italiques sont de nous]⁹⁸.

Le 13 octobre 2006, les candidats ont transmis leurs commentaires quant au projet d'entente de partenariat au MTQ. Un mois plus tard, c'était au tour du MTQ de transmettre aux candidats la version révisée de l'entente de partenariat et des exigences techniques. À la suite de ces échanges, les

94. Ministère des Transports du Québec, *Appel de qualification pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien d'une portion du parachèvement de l'Autoroute 25 dans la région métropolitaine de Montréal*, Ministère des Transports du Québec, 2005, [en ligne], http://www1.mtq.gouv.qc.ca/fr/publications/affaires/parteneriat/a25_appel_qual.pdf (page consultée le 15 avril 2007).

95. [En ligne], http://www1.mtq.gouv.qc.ca/fr/affaires/parteneriat/a25_appel.asp (page consultée le 15 avril 2007).

96. Un rapport du vérificateur est disponible. *Rapport n° 1 du vérificateur du processus*.

97. Ministère des Transports du Québec, *Appel de propositions pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien du parachèvement de l'Autoroute 25 dans la région métropolitaine de Montréal. Volume 1 – Directives aux candidats qualifiés*. Ministère des Transports du Québec, 2006, [en ligne], http://www1.mtq.gouv.qc.ca/fr/publications/affaires/parteneriat/a-25_appel_propositions_2006-07-20.pdf (page consultée le 15 avril 2007).

98. MTQ, Appel de qualification, p. 12.

candidats ont jusqu'au 30 mars 2007 pour déposer leurs propositions. C'est durant la semaine du 23 juillet 2007 que le MTQ fera l'annonce du choix de son candidat et la signature de l'entente est prévue pour le 24 octobre 2007. Puisque le gouvernement doit établir son comparatif à partir du projet choisi, cela ne lui laisse que quelques mois pour ce faire tout en préparant l'entente contractuelle. Ce n'est qu'après la signature de l'entente avec le partenaire que le gouvernement rendra public un résumé de la comparaison⁹⁹.

Alors qu'une liste importante de critères est spécifiée dans l'AP, notamment des critères de recevabilité, de conformité commerciale, de conformité technique, de conformité financière, il est mentionné que le Comité de sélection choisira la proposition offrant le plus bas coût, exprimé en valeur actuelle des paiements de disponibilité inscrits au formulaire de prix présenté à l'annexe 1-9¹⁰⁰.

Une somme d'un million de dollars sera versée en guise de compensation définitive¹⁰¹ à chacun des candidats pour les frais engagés pour la préparation et le dépôt d'une proposition conforme. De plus, il est possible que le Ministre verse une allocation forfaitaire de 500 000 dollars « à chaque candidat qualifié qui se conforme aux exigences de la Convention de soumission pour la réception de l'Allocation, si le Ministre met fin au Processus de consultation et de sélection à tout moment après le lancement de l'AP mais avant la date de dépôt des Propositions¹⁰² ».

Rémunération du partenaire à l'intérieur du PPP

En ce qui a trait à la rémunération du partenaire privé lors de la mise en œuvre du PPP, l'AP¹⁰³ prévoit que « [p]our l'ensemble des risques et responsabilités assumés par le Partenaire privé dans le cadre du Partenariat, celui-ci sera rémunéré par une combinaison des paiements de construction, de disponibilité et la remise liée au revenu de péage. » Dans l'annexe 3 (p. 19) du même document, les paiements de construction sont de l'ordre de 80 millions durant la conception et la construction. Ce montant est divisé en plusieurs paiements qui seront versés durant la période de construction lorsque les différents jalons seront terminés.

99. AQ, p. 20.

100. AP, p. 44.

101. AP, p. 65, sous la section 7.8.

102. AP, p. 66.

103. AP, Section 2.4, Rémunération du Partenaire privé, p. 18.

Une fois la mise en exploitation effectuée, le partenaire recevra chaque semestre des paiements des disponibilité et de performance (qui seront décrits dans l'Entente de partenariat). On peut lire dans l'AQ qu'ils seront liés à deux conditions essentielles : la disponibilité de l'infrastructure et la performance de l'infrastructure. Aussi, il est indiqué que

dans une proportion de 60 à 80 %, le Paiement de disponibilité exigible pour le semestre sera lié à la disponibilité effective de l'Infrastructure durant le semestre, sans égard à sa performance. Les paramètres de disponibilités seront définis dans l'Entente de partenariat et reposeront notamment sur l'existence d'une disponibilité minimale de l'Infrastructure durant le semestre exprimée en nombre de voies et en temps. [...] Dans une proportion de 20 à 40 % le Paiement de disponibilité sera lié à l'atteinte, durant le semestre, de critères de performance tels le niveau de service, l'entretien, etc. Ces critères de performance seront décrits en détail dans l'Entente de partenariat [les italiques sont de nous]¹⁰⁴.

Aussi, qu'« à chaque semestre suivant la mise en exploitation, un paiement lié aux revenus de péage perçus [sera versé], sous réserve du mode de partage explicité au point 6 de l'annexe 3 » (au point 6.1 il est mentionné que le partenaire est libre de fixer et de percevoir le péage sous réserve des normes ou règlements prévus dans l'Entente). Le partenaire aura donc droit à des remises liées aux revenus de péage perçus, selon une formule visant à lui garantir une portion substantielle des revenus annuels prévus. En effet, la remise vise à garantir au partenaire privé un revenu minimum dans la mesure où le revenu de péage n'atteindrait pas le seuil fixé, alors que les voies de circulation sont disponibles et que le système de péage électronique est fiable.

Cette garantie est de l'ordre de 60 % des revenus estimés par PB Consult Inc. Les revenus perçus qui excèdent la garantie sont versés au Partenaire privé jusqu'à concurrence d'environ 120 % des revenus estimés par PB Consult Inc dans l'étude portant sur les achalandages et les revenus. Les revenus perçus dépassant ce seuil (environ 120 %) sont partagés à part égale entre le Partenaire privé et le Ministre (AP, p. 20).

Les revenus annuels estimés sont donnés, en millions de dollars de 2002, dans le Tableau 2 qui suit. Bien que ces sommes soient données à titre indicatif, à actualiser de surcroît, elles permettent tout de même d'envisager, avec une garantie substantielle, que le partenariat sera lucratif tel que l'ont souligné les médias :

104. AQ, p. 43.

On établit ainsi que le partenaire fera entre 14 et 16 millions de dollars par année pendant 35 ans – soit plus de 500 millions –, bien davantage que sa mise de fonds pour la construction, même en tenant compte de l'inflation et des taux d'intérêt¹⁰⁵.

TABLEAU 2

**Sommaire des revenus annuels estimés sur la durée
de Partenariat de 35 ans (en millions de dollars 2002)**

Année	Revenus	Année	Revenus	Année	Revenus	Année	Revenus
1	6 613	9	14 485	17	15 499	25	15 987
2	10 709	10	14 636	18	15 574	26	16 025
3	12 733	11	14 786	19	15 649	27	16 063
4	13 706	12	14 936	20	15 725	28	16 063
5	13 865	13	15 049	21	15 800	29	16 063
6	14 025	14	15 161	22	15 875	30	16 063
7	14 185	15	15 274	23	15 912	31	16 063
8	14 335	16	15 387	24	15 950	32	...

Source : AP, p. 26.

Les frais d'utilisation du tronçon seront facturés à un compte client par le biais de vidéo-péage aux utilisateurs munis de transpondeurs. Le partenaire privé pourra, à sa discrétion, déterminer les frais administratifs facturés aux usagers sans transpondeur et ayant un compte client en règle. Toutefois, ces frais ne pourront excéder 30 \$ par année ou 2,50 \$ par mois, et 3 \$ par transaction, toujours exprimés en dollars 2002 et ajustés afin de tenir compte de l'inflation. Il sera cependant laissé à la discrétion du partenaire privé d'offrir des comptes clients sans transpondeur. Les frais d'administration pour les usagers non équipés d'un transpondeur et n'ayant pas un compte client en règle ne pourront excéder 5 \$ par transaction, exprimés en dollars 2002 et ajustés afin de tenir compte de l'inflation¹⁰⁶. L'article 24 de la Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport prévoit que le partenaire privé doit conclure une entente avec la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) pour l'obtention de renseignements personnels concernant le titulaire d'un certificat d'immatriculation d'un véhicule routier immatriculé au Québec. Le Ministère a entamé

105. Denis Lessard, « Le futur pont de l'autoroute 25. Des traversées coûteuses... et payantes », *La Presse*, 12 novembre 2006, p. A7.

106. AP, p. 30.

des discussions avec la SAAQ afin de définir les lignes directrices d'une entente éventuelle que devra conclure le partenaire privé avec la SAAQ¹⁰⁷. Un projet d'entente résultant de ces discussions est inclus à la partie 4 de l'annexe 16 du Volume 2.

Des déductions et retenues liées au non-respect des exigences de l'entente de partenariat sont prévues. Elles visent à encourager le partenaire à bien performer et à maximiser la disponibilité des infrastructures. Les déductions de non-performance ne peuvent excéder environ 650 000 dollars par mois (exprimés cette fois-ci en dollars de juillet 2006)¹⁰⁸. Un calcul sommaire permet d'imaginer qu'une pénalité d'un an (7,8 M en \$2006) équivaut à moins que les 9 M (en \$2002) minimum qu'équivalent, au pire, les 60 % du revenu estimé moyen sans égard à la performance.

Enfin, «à la fin de l'Entente de partenariat, un paiement final de l'ordre de 100 millions, sous réserve de l'état de l'infrastructure et des autres conditions sera versé». Pourtant, ce montant forfaitaire final est surprenant, puisqu'il est clairement écrit que le MTQ conservera la propriété de l'emprise et deviendra propriétaire de l'infrastructure (y compris le système de péage) dès sa construction. Pourquoi alors le gouvernement doit-il effectuer un paiement final pour quelque chose qui lui appartient déjà ?

Un projet compromettant toutes les étapes du processus

En août 2000, le ministère des Transports du Québec dépose au Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) un avis de projet concernant le prolongement de l'autoroute 25 et la construction d'un pont enjambant la rivière des Prairies. Durant l'année 2001, le MTQ réalise différents documents comme le rapport de justification et le rapport d'analyse d'impacts pour appuyer le projet en audiences. C'est aussi en 2001 que le ministère du Développement durable et de l'Environnement du Québec (MDDEQ) dépose des questions et commentaires au BAPE concernant le prolongement de l'autoroute. C'est à la suite d'une série de questions réponses¹⁰⁹, en 2002, que le MDDEQ mandate le BAPE afin de réaliser une période d'information et de consultation publiques du 13 août au 27 septembre sur le projet en question. En 2003, à la suite des consultations et de la réception de plusieurs documents, le ministre du Développement durable et de l'Environnement de l'époque décide de surseoir les audiences

107. AP, p. 32.

108. AP, p. 21.

109. BAPE, liste des documents déposés à l'adresse Internet suivante : http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/autoroute25/documents/liste_cotes.htm.

publiques¹¹⁰, afin que le ministère des Transports révise le projet particulièrement sur le plan des impacts environnementaux.

En 2004, le MTQ revient devant le BAPE et dépose de nouveau des documents relatifs au parachèvement de l'autoroute 25. C'est seulement en 2005 que le projet du prolongement de la 25 refait pleinement surface. Après de nombreuses demandes d'audiences publiques, Thomas Mulcair, alors ministre de l'Environnement du Québec, donne le mandat au BAPE de tenir des audiences publiques dès le 16 mai 2005 sur le dit projet.

Consultations publiques bafouées et dynamique des acteurs ignorée : la marque que laissera le PPP de l'autoroute 25

Normalement, une période d'information précède la période où le BAPE recueille et entend les différents intervenants qui sont intéressés de près ou de loin au projet qui passe en audiences publiques. Cependant, dans le cas du prolongement de l'autoroute 25, la séance d'information ne sera pas reprise, car au ministère et au BAPE on prétend qu'elles ont déjà eu lieu en 2002, ce à quoi se sont opposés bon nombre d'acteurs. Il faut souligner la nature différente du projet actuel. *D'abord, le projet d'origine était un projet conçu, construit, financé et exploité en mode conventionnel, c'est-à-dire par le gouvernement du Québec par le biais du MTQ.* Aussi, à l'époque, il était question de tronçons autoroutiers de trois voies en direction sud et de trois voies en direction nord. Le pont aussi comprenait trois voies dans chacune des directions, avec une voie multifonctionnelle pour les cyclistes, piétons et patineurs à roues alignées et une voie réservée pour les autobus. Le projet de 2004 est différent de celui de 2002, car il est maintenant question d'un partenariat public-privé. Les tronçons autoroutiers sur les territoires de Laval et de Montréal sont maintenant de deux voies dans les deux directions. Une voie réservée en site propre pour les autobus y serait aménagée. Toutefois, il n'y a aucune modification concernant le nombre de voies pour la circulation routière sur le pont, mais la piste multifonctionnelle n'existe plus et il n'y a plus de voie réservée pour les autobus sur le pont. Des modifications au tracé d'aménagement des voies ont aussi été apportées à la lumière de certaines études d'impacts environnementaux. En effet, la découverte de nouveaux milieux humides a forcé le MTQ à modifier son schéma original.

110. Conseil régional de l'environnement de Montréal, *Projet de prolongement de l'autoroute 25 : Les organismes sont soulagés de la décision de reporter le projet*, 2003, [en ligne], <http://www.cremtl.qc.ca/index.php?id=145> (page consultée le 3 mars 2004).

En vertu la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), le gouvernement du Québec doit s'assurer que le projet est conforme aux schémas d'aménagement de la ville de Laval et de Montréal. Dans le cas de Laval, le schéma d'aménagement du territoire est conçu en vue du prolongement de l'autoroute 25, donc il y a conformité. Par contre, tel n'est pas le cas pour la ville de Montréal. Selon la Ville de Montréal, le prolongement de l'A25 n'est pas conforme à son schéma d'aménagement. Il ne s'agit pas d'un obstacle incontournable, mais certainement d'un point litigieux entre Montréal et le gouvernement du Québec. Le présent schéma d'aménagement du territoire montréalais est en vigueur depuis décembre 1987. Il a été adopté en 1986, pour être ensuite modifié en 1988. Les modifications ont touché principalement le projet du prolongement de l'autoroute jusqu'à Laval par les voies de desserte de l'autoroute 25 au nord du boulevard Henri-Bourassa pour un chapitre en particulier. L'autoroute 25 et les voies de desserte ont été complètement retirées du chapitre sur les principales voies de circulation pour être remplacées par un projet de boulevard urbain. Par contre, les mentions du parachèvement de l'autoroute 25 n'ont pas été retirées dans les autres chapitres du schéma d'aménagement¹¹¹. C'est donc pour cette raison que le MTQ demande au conseil d'agglomération de Montréal de modifier son schéma, sinon il convient bien d'utiliser l'article 156 de la LAU afin de modifier unilatéralement par décret ledit schéma. Selon Le Devoir,

[I]e décret adopté la semaine dernière n'est pas une surprise, puisque le gouvernement Charest avait annoncé dès septembre ses intentions de se prévaloir des pouvoirs extraordinaires prévus dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme afin de « se substituer » à toute municipalité réfractaire. Il a même tenu deux « assemblées publiques de consultation » en septembre sur la « pertinence de modifier le schéma d'aménagement », exercice qu'ont boudé tant les groupes intéressés par la question que la Ville de Montréal elle-même, et dont ont été exclus les journalistes¹¹².

À la suite de ces consultations tenues les 19 et 20 septembre 2006 sur la modification du schéma, un rapport final a été présenté au MTQ faisant la synthèse des mémoires déposés (9 seulement et 201 lettres). À la lumière des absences décrites plus haut, doit-on s'étonner que le rapport arrive à la conclusion qu'une grande part des acteurs (5 mémoires et 200 lettres) est favorable à poursuivre avec les modifications au schéma d'aménagement ?

111. MTQ, *Parachèvement de l'autoroute 25 entre le boulevard Henri-Bourassa à Montréal et l'autoroute 440 à Laval. Modification du schéma d'aménagement sous la responsabilité du conseil d'agglomération de Montréal*, p. 7.

112. Antoine Robitaille, « Autoroute 25. Québec force Montréal à modifier son schéma d'aménagement », *Le Devoir*, mercredi 6 décembre 2006, p. A4.

Enfin, une dernière consultation devait avoir lieu pour recueillir les commentaires de citoyens ou de groupes sur trois aspects du parachèvement : les impacts visuels des infrastructures routières en milieu terrestre et les mesures d'atténuation ; les mesures d'atténuation du bruit et leurs impacts ; la protection et la mise en valeur des milieux humides à Laval. Cette consultation s'inscrivait dans les 33 conditions imposées par le décret 1243-2005 du MDDEP au MTQ, qui est aussi le certificat d'autorisation (CAR, en vertu de l'article 31.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement)¹¹³. Bien qu'elle ait été tenue à compter du 1er novembre dernier, le MTQ devait recevoir les mémoires ou les commentaires jusqu'au 15 novembre 2006. Toutefois, on apprend dans un autre article du *Devoir*¹¹⁴ que le ministre du MDDEP a autorisé le début des travaux préparatoires à la construction de l'autoroute et du pont de l'autoroute 25 avant même la fin de la consultation. Le déroulement des travaux du prolongement de l'autoroute 25 débute donc avec la violation de la onzième condition du décret qui exige qu'un rapport démontre dans quelle mesure les préoccupations de la population ont été prises en compte dans l'élaboration d'un projet.

Conclusion : l'APPD et le projet de l'autoroute 25 comme lieu de synthèse de la démarche actuelle de modernisation de l'État

Les PPP et le managérialisme qui l'accompagne dans les transformations du rôle, de l'architecture, de la culture, des modes de fonctionnement et de prestation des services de l'État font partie intégrante du paradigme économique néolibéral. Les prémisses de ce paradigme axées sur l'introduction des mécanismes de marché dans l'administration publique et son hégémonie actuelle font que celles-ci ne sont pas ouvertement discutées ni facilement contestées, sinon passées sous silence. En fait, on enrobe les changements proposés dans la rhétorique technicienne des « nouvelles façons de faire », ce qui leur donne une apparence non seulement inoffensive, mais encore progressiste. Coghill et Woodward nous offrent une riche synthèse critique des enjeux politiques des partenariats public-privé dont nous nous inspirons pour rassembler les enjeux que nous avons exposés en détail tout au long de ce chapitre. Ces auteurs expliquent bien pourquoi ces enjeux politiques ne sont pourtant pas ouvertement débattus, comme il serait peut-être souhaitable :

113. Le partenaire privé devra aller se procurer le CAC (article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement) et répondre aux exigences du gouvernement fédéral, notamment être conforme à la Loi sur les pêches et la Loi sur les eaux navigables.

114. Louis-Gilles Francœur, « Autoroute 25 : feu vert au projet avant la fin des consultations », *Le Devoir*, 15 novembre 2006, p. A6.

[T]he answer may lie in the overwhelming dominance of the neo-liberal economic paradigm. For a party to take a contrary position would expose it to virtual ridicule as being economically incompetent – it certainly could not be seen as a « good economic manager » capable of being trusted with the public finances. To question the merits of PPPs (wether as a government or opposition party) would be to confront the conventional wisdom espoused by almost the entire range of public service, consultants, the business community, economic and political commentators in the media, financial markets and rating agencies. The lack of any acceptable alternative ideology in the public or political domain leaves opponents of PPPs with little room for manoeuvre, limits the credibility of critical analysis and assessment of PPPs and, as a consequence, reduces potential awareness of political failings of PPPs¹¹⁵.

Il nous semble essentiel de distinguer les PPP des autres modes de contractualisation entre l'État et la firme privée pour réduire l'illusion qui est entretenue par cette terminologie qui paraît moins menaçante que celle de la privatisation. Le caractère illusoire de la coopération que porte le terme de *partenariat* est d'autant plus évident lorsque les PPP sont mis en œuvre en écartant les acteurs internes et externes avec lesquels l'État avait justement établi des mécanismes de coopération dans une quête d'inclusion et de participation plus démocratique que mercantile. Dans le contexte de la société québécoise, encore sensible à cet héritage de concertation, le vocable de *partenariat* est politiquement rentable en ce sens où il peut à la fois calmer, voire détourner, les craintes des citoyens qui n'ont pas tous la capacité de comprendre les tenants et aboutissants ni la complexité du projet, tout en satisfaisant les ambitions des partisans du néolibéralisme, d'un corporatisme patronal et de l'anti-syndicalisme.

115. Ken Coghill et Dennis Woodward, « Political issues of public-private partnerships », dans Graeme Hodge et Carten Greve (dir.), *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2005, p. 91.

La légitimité démocratique de la modernisation de l'État

« On a reçu un mandat de changement très important de la population. Ça ne peut pas être plus démocratique que ça : on a annoncé notre programme il y a un an. Tout le monde a eu le temps d'éplucher ça. »

Jean Charest, 15 septembre 2003

Introduction

Les changements décidés par le gouvernement Charest après l'élection d'avril 2003, et en particulier ceux qui relèvent de la modernisation, ont suscité de très vives réactions de la part de groupes d'intérêts avec lesquels l'État québécois a souvent entretenu des rapports cordiaux. Parmi ces groupes, il y a les centrales syndicales, les organismes communautaires, des organisations liées à des mouvements sociaux et même des regroupements patronaux. Quant aux réactions de ces organisations, Jean Charest a choisi de se présenter dans une position de supériorité démocratique. Comme l'indique la citation du début de ce chapitre, Jean Charest n'a pas hésité à affirmer que, par voie électorale, les Québécois l'avaient choisi, lui, et qu'ils n'avaient pas choisi des « intérêts corporatistes¹ ». De fait, les sondages d'opinion ont montré, dès les premiers mois du premier mandat du gouvernement Charest, que la population était largement défavorable à ses méthodes et à ses politiques. Néanmoins, Jean Charest a continué de répéter lors de ce mandat qu'il ne faisait que mettre en œuvre un programme sur lequel les électeurs du Québec s'étaient prononcés lors de l'élection d'avril 2003.

1. Jean Charest, « Lettre ouverte aux Québécois : Le Québec a fait un pas en avant depuis six mois », *Le Devoir*, 14 octobre 2003, p. A7.

Est-ce que l'élection de 2003 pouvait suffire comme capital de légitimité pour ce premier gouvernement Charest? Nous répondrons à cette question à partir d'une analyse de la modernisation de l'État québécois entreprise par le gouvernement libéral dès son élection en avril 2003. La modernisation de l'État a constitué le plus important projet de ce gouvernement dans ce premier mandat, du moins si l'on en juge à partir de ses actions. En effet, jusqu'en 2006, plusieurs des projets et des réalisations du gouvernement Charest visaient plus ou moins directement la fonction publique. Si l'on exclut le dossier de l'équité salariale, tous ces projets et ces réalisations avaient pour but de rendre la fonction publique moins coûteuse et plus efficace. La modernisation de l'État, dans la lettre d'abord et dans l'esprit ensuite, a occupé une part importante des activités entreprises par le gouvernement Charest dans son premier mandat.

L'analyse présentée dans ce chapitre a été effectuée à partir de trois conceptions de la légitimité démocratique, l'une d'entre elles collant à la conception dont Jean Charest se réclame. Dans une version précédente, publiée environ 18 mois après l'élection du premier gouvernement Charest, nous avons conclu que peu importe la conception de la légitimité démocratique que l'on adopte, la modernisation du gouvernement Charest a souffert d'un déficit de légitimité². Comme nous verrons dans les pages suivantes, l'analyse des activités de ce gouvernement jusqu'à la fin de son premier mandat en mars 2007 ne modifie pas cette conclusion, mais vient plutôt l'appuyer.

Quatre conceptions de la légitimité démocratique

Comment savoir si les politiques du gouvernement Charest, particulièrement la modernisation, sont légitimes sur le plan démocratique? Est-ce que représenter le parti politique qui obtient le plus de sièges à l'Assemblée nationale suffit pour adopter des politiques légitimes? Dans un article de 2003 paru dans l'*American Political Science Review*, Jane Mansbridge nous invite à réfléchir aux raisons qui pourraient encourager les électeurs à considérer un gouvernement et ses politiques comme légitimes³. Puisque l'électorat n'est pas une entité unifiée, mais qu'il inclut un grand nombre d'individus dont les idées et les identités sont multiples, les raisons pour considérer un gouvernement comme légitime sont aussi

2. Christian Rouillard, Éric Montpetit, Isabelle Fortier et Alain-G. Gagnon, *La réingénierie de l'État : vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2004,

3. Pour une analyse détaillée, voir Jane Mansbridge, «Rethinking Representation», *American Political Science Review*, vol. 97, n° 4, 2003, p. 515-528.

multiples et souvent contradictoires. C'est pourquoi Mansbridge regroupe ces raisons à l'intérieur de quatre modèles, qui se complètent, mais qui peuvent aussi entrer en conflit.

Le premier de ces quatre modèles est « Promettre et tenir promesse ». Ce modèle suppose que les électeurs lisent les programmes des partis, qu'ils votent pour le programme le plus prometteur et qu'ils considèrent donc comme légitime un gouvernement qui tient promesse. Comme l'indique la citation présentée au début de ce chapitre, Jean Charest semble réclamer de la légitimité pour la réingénierie suivant ce modèle. Soulignons dès maintenant que bien que tout le monde a eu le temps « d'éplucher » le programme du Parti libéral, comme l'affirme Charest, ce n'est évidemment pas tout le monde qui a pris le temps de le faire, d'où l'importance de ne pas réduire la légitimité au modèle de la promesse.

Le deuxième modèle, celui centré sur les valeurs du parti, considère justement que peu d'électeurs lisent les programmes et qu'en conséquence ceux-ci ont peu d'influence sur les choix électoraux. Donc, tenir promesse, dans la mesure où peu d'électeurs connaissent les promesses au moment de l'élection, confère peu de légitimité au gouvernement élu. Suivant ce deuxième modèle, les électeurs votent plutôt pour un parti associé à des valeurs construites sur une longue période historique. Ils attendent donc du gouvernement élu qu'il prenne des décisions conformes à ces valeurs. C'est sans aucun doute dans cette optique que Claude Ryan a rédigé un petit livre sur les valeurs libérales, largement diffusé lors de la campagne électorale. Puisque Jean Charest n'est pas issu du Parti libéral, il était sans doute important de rappeler aux Québécoises et aux Québécois que voter pour un candidat de ce parti revenait à voter pour un certain nombre de valeurs qui résistent au changement de chef. Il est également important qu'un gouvernement élu sur cette base justifie ses politiques en fonction des valeurs du parti.

Le troisième modèle, celui centré sur l'origine sociale des gouvernants, est bâti sur une image de citoyens beaucoup moins tournés vers le passé que dans les modèles précédents. Ni les élections passées, ni l'histoire du parti au pouvoir n'intéressent les citoyens. Pour l'électeur, un gouvernement légitime est un gouvernement dans lequel il se reconnaît au temps présent. Bien qu'un gouvernement ne puisse pas être le miroir parfait d'une société, plus il s'en rapproche, plus il est légitime. En d'autres termes, plus les citoyens ont l'impression que le gouvernement est fermé aux membres des groupes auxquels ils s'identifient, moins un gouvernement est légitime. Dans un système hiérarchique dont le sommet est accessible par un nombre très limité de personnes, ce qui correspond au système politique

québécois, accroître la représentativité sociale pose de sérieuses difficultés. Aussi, faut-il admettre que ce modèle est utile pour juger un gouvernement, mais qu'il est beaucoup plus difficile à appliquer pour juger de la légitimité d'une politique précise, comme la réingénierie. Nous avons donc décidé de laisser tomber ce modèle de manière à mieux nous concentrer sur les trois autres modèles⁴.

Aucun des modèles discutés jusqu'à présent ne peut, à lui seul, légitimer un gouvernement et ses décisions. Les trois se côtoient et confèrent au gouvernement des bribes de légitimité, mais aucun des modèles ne comble les limites des autres plus que celui de la délibération. Mansbridge avance, en effet, que les études empiriques sur le comportement électoral montrent que contrairement à l'a priori des deux premiers modèles, soit promettre et tenir promesse et les valeurs du parti, les électeurs ne sont que très rarement tournés vers le passé⁵. En vertu du modèle de la délibération, définie comme la confrontation d'idées diverses, les citoyens considèrent comme légitime un gouvernement capable de les convaincre qu'il est le plus à même de les représenter à l'avenir. Pour en arriver à ces résultats, le gouvernement ne doit pas hésiter à s'engager dans un processus délibératif avec des acteurs, en l'occurrence des groupes d'intérêts, aux perspectives discordantes.

Certains auteurs avancent qu'un véritable processus exige des acteurs qu'ils se plient à la règle du meilleur argument⁶. Le caractère persuasif d'une idée de politique publique, avance-t-on, se révèle à travers les discussions directes entre acteurs aux préférences discordantes ou encore à travers les débats sociaux médiatisés. Dans un processus délibératif où règne la règle du meilleur argument, les acteurs acceptent les idées persuasives à l'issue du processus, même lorsque ces idées ne correspondent pas à leurs préférences de départ. En d'autres termes, un gouvernement qui accepte la délibération accepte aussi que son programme évolue en cours de mandat en fonction des idées persuasives qui émergent dans les processus délibératifs. Surtout, pour convaincre les électeurs qu'il est le plus à même de les représenter à l'avenir, un gouvernement doit proposer des politiques qui se révéleront persuasives grâce à la délibération. Les citoyens n'attendent évidemment pas qu'un gouvernement arrive à convaincre tous les acteurs intéressés qu'il a raison, mais pour être digne de les représen-

4. Pour ceux qui seraient tout de même intéressés par ce modèle, voir Christian Rouillard, Éric Montpetit, Isabelle Fortier et Alain-G. Gagnon, *op. cit.*, p. 139-140.

5. Jane Mansbridge, *op. cit.*, p. 515-528.

6. Joshua Cohen, «Deliberation and Democratic Legitimacy», dans Bohaman et Rehg (dir.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MIT Press, 1997.

ter à l'avenir un gouvernement doit être suffisamment sérieux à propos des idées pour rendre ses politiques acceptables pour des acteurs qui, a priori, ne lui sont pas favorables. Lucien Bouchard n'a pas réussi à convaincre tous les participants à ses sommets socio-économiques de la justesse des politiques qu'il envisageait, mais sa préparation aux débats d'idées a inspiré confiance. Bref, contrairement à ce que suggère Jean Charest, tenir promesse, si vraiment il tient promesse, ne le place pas automatiquement en position de supériorité démocratique. Il doit aussi montrer la force des arguments qui sous-tendent ses promesses à l'intérieur d'un processus délibératif. Dans ce qui suit, nous confrontons le gouvernement Charest à trois des quatre modèles de légitimité qui viennent d'être présentés.

Promettre et tenir promesse : la concordance entre le programme politique et les décisions gouvernementales

Il semble légitime qu'un parti mette en œuvre les promesses qu'il a faites lors de la campagne électorale qui l'a mené au pouvoir, bien qu'il faille garder à l'esprit que le système électoral du Québec donne rarement une majorité de voix au parti qui obtient une majorité de sièges. Les 76 sièges (sur 125) qui ont permis au Parti libéral du Québec de former un gouvernement majoritaire en 2003 ont été gagnés avec 45,99% des voix seulement. Une majorité de Québécois a donc voté pour d'autres programmes que celui du Parti libéral du Québec (PLQ). Néanmoins, pour plusieurs citoyens, il devrait y avoir concordance entre les actions d'un gouvernement et le programme électoral du parti qui le forme. Même si la vérification de cette concordance semble être un exercice simple, que n'importe quel citoyen peut mener, il comporte plusieurs difficultés. La première difficulté est la recherche du programme. Dans le cas du Parti libéral du Québec, par exemple, aucun document ne porte le titre de programme. On trouve bien une rubrique intitulée « Le programme » sur le site Internet du Parti, mais cette rubrique mène à une liste de 28 documents (c'était le cas le 29 novembre 2005)⁷, dont plusieurs qui ont été publiés après l'élection du 14 avril 2003. Le programme n'a donc pas cessé d'évoluer avec l'élection. Doit-on tenir compte de cette évolution dans l'analyse de la concordance entre promesses et actions? Les tenants du modèle délibératif pourraient le suggérer.

Par contre, si l'on s'intéresse uniquement au modèle de la promesse, on pourrait noter que parmi les 28 documents, l'un d'entre eux, *Un*

7. Pour plus de détails, consulter le http://www.plq.org/fr/informez_vous/programme.html.

gouvernement au service des Québécois: Ensemble, réinventons le Québec, publié en septembre 2002, est présenté comme « le plan d'action du prochain gouvernement libéral ». On peut donc supposer que lorsque Jean Charest parle du programme du Parti libéral du Québec, que « tout le monde a eu le temps d'éplucher », il parle essentiellement de ce document, même si celui-ci a été dépouillé de plusieurs promesses lors d'une mise à jour réalisée par le gouvernement et rendue publique en mars 2004. D'ailleurs, des lois récentes ont été justifiées en référence à ce document altéré plutôt qu'en fonction du programme électoral. Mais sommes-nous certains que Jean Charest fait référence à des documents lorsqu'il parle de son programme ? Peut-être que le programme du PLQ inclut aussi des promesses faites lors de la campagne électorale, mais qui n'ont pas été écrites. Par exemple, lors de la campagne électorale, Jean Charest a annoncé qu'il permettrait aux citoyens concernés de se prononcer par référendum sur le démembrement des municipalités fusionnées par le gouvernement du Parti québécois. Cette promesse, largement diffusée par les médias, n'est pas écrite dans le document mentionné plus haut. Dans la mesure où tout n'est pas écrit, et que, contrairement à l'exemple que nous venons de donner, tout n'est pas largement diffusé dans les médias, vérifier la concordance entre le programme du parti et les actions du gouvernement devient un exercice complexe qui n'est pas à la portée de tous les citoyens. En d'autres termes, même les citoyens tournés vers le passé pourraient avoir de la difficulté à analyser la légitimité du gouvernement libéral à la lumière du modèle « promettre et tenir promesse ».

Évidemment, une vérification de la concordance exige en plus une recherche à propos des actions du gouvernement. Cette recherche comporte aussi son lot de difficultés. D'abord, les actions gouvernementales peuvent prendre plusieurs formes : lois, règlements, programmes ou simple exhortation. Réaliser un inventaire complet de toutes les actions gouvernementales constitue un exercice exigeant que peu de citoyens peuvent réaliser avec rigueur. Ensuite, peu importe leurs formes précises, les actions gouvernementales sont toujours des exercices de communication. Puisqu'une loi, par exemple, n'est jamais appliquée par les législateurs, ce que ceux-ci adoptent au parlement n'est qu'un texte qui tente de transmettre un sens à ceux dont la responsabilité est d'appliquer la loi. Indépendamment de la précision des mots utilisés par ceux qui formulent les politiques, d'importantes variations de sens subsistent entre les interprétations des différents acteurs concernés. Chose certaine, le vocabulaire des lois et des politiques publiques, puisqu'il vise les responsables de leur application, est rarement le même que celui utilisé dans les programmes des partis, qui visent les électeurs. Conclure que le sens d'une politique gouvernementale correspond au sens d'un engagement électoral bien précis ne va pas toujours de soi.

Par exemple, comment interpréter les coupures de 7% imposées lors du premier budget Séguin aux organismes qui subventionnent la recherche, compte tenu du fait que le Parti libéral promettait dans son plan d'action de hausser l'effort québécois en recherche et développement à 3% du PIB⁸. Est-ce que le sens que le gouvernement Charest donne à l'expression « recherche et développement » exclut l'effort consenti par les Fonds québécois de recherche universitaire? Étonné, le Conseil du patronat évalue à 12,5% la réduction globale de l'appui gouvernemental à la recherche et au développement prévu dans ce premier budget⁹. Est-ce à dire que le Conseil du patronat a mal compris le sens des engagements du Parti libéral? Doit-on conclure que la promesse de hausser l'importance de la recherche et du développement à 3% du PIB « au terme du premier mandat » d'un gouvernement libéral signifie que celui-ci se réserve le droit de réduire l'importance de la contribution gouvernementale lors de sa première année de mandat? Yves Séguin, ministre des Finances, annonçait dans son budget de mars 2004 un chèque unique pour les familles, remplaçant l'ensemble des mesures incitatives à la natalité. Ce chèque, affirmait Séguin, sera calculé dans le un milliard de baisses d'impôt que le Parti libéral du Québec promettait pour chaque année de son mandat dans son programme. Est-ce qu'un chèque, soit un transfert direct de fonds publics vers des citoyens, peut être considéré comme une baisse d'impôt? Est-ce que le sens du programme du Parti libéral est élastique au point de permettre à de nouveaux programmes de passer pour des baisses d'impôt? Ces exemples de la recherche et du développement et du chèque aux familles illustrent bien l'écart qui existe entre le vocabulaire d'un programme de parti et celui de l'action gouvernementale et qui complexifie l'analyse de la concordance entre programme et action.

On pourrait nous reprocher d'avoir des préoccupations bien théoriques et qu'il suffit de lire le plan d'action du Parti libéral du Québec, dans sa version de 2002, pour comprendre l'origine de la modernisation entreprise par le gouvernement Charest. D'entrée de jeu, il importe de souligner que le concept de modernisation, initialement présentée comme la réingénierie de l'État, n'apparaît pas dans le programme du Parti libéral. Il est utilisé pour la première fois par Jean Charest lors de son discours inaugural, évidemment prononcé après l'élection. Aussi, le Parti libéral avait adopté une position modérée concernant la fonction publique contrairement à l'Action démocratique du Québec qui, elle, semblait proposer une réingénierie, bien

8. Parti Libéral du Québec (PLQ), Plan d'action du prochain gouvernement libéral, *Un gouvernement au service des Québécois: Ensemble, réinventons le Québec*, 2002, p. 25.

9. Denis Arcand, « Le budget Séguin: Le patronat s'inquiète pour la recherche », *La Presse*, 13 juin 2003, p. B10.

que ce parti n'ait jamais utilisé ce concept. Le programme du Parti libéral du Québec mentionne, de manière dispersée, un nombre limité de mesures (3) aujourd'hui associées à la modernisation. À la page 24 du programme, par exemple, on lit que le « Parti libéral du Québec fera des partenariats public-privé un levier de développement » et qu'une loi-cadre sera adoptée¹⁰. Les partenariats public-privé avaient déjà été mentionnés à la page 10 dans le contexte d'un engagement sur la santé. Le sens de l'expression « partenariats public-privé » n'est évidemment pas précisé, ni à la page 10 ni à la page 24 du programme et peu de citoyens étaient en mesure de comprendre la distinction entre ceux-ci et la sous-traitance à l'époque de l'élection de 2003. Ce n'est que lors du débat entourant le projet de loi 61 sur la création d'une Agence des partenariats public-privé qu'une certaine pédagogie de ceux-ci a été faite. Douze pages après la mention des partenariats public-privé, on trouve un chapitre sur la réforme de l'État qui comporte trois mesures : la réduction du nombre de ministères, d'organismes et de sociétés d'État, sans précision concernant l'ampleur de la réduction ; le maintien de l'équilibre budgétaire et une utilisation accrue des technologies de l'information¹¹. Ces réformes, annonce le programme, seront réalisées « en partenariat avec les employés de la fonction publique¹² ». Contrairement au discours adéquiste de 2003, le programme du Parti libéral ne permettait pas d'entrevoir une réforme en profondeur de l'État et encore moins que sa réingénierie allait devenir le principal projet du gouvernement Charest dans son premier mandat.

Certains pourraient être surpris que nous considérions la modernisation comme le principal projet des deux premières années du gouvernement Charest. En fait, le gouvernement Charest a créé une certaine ambiguïté à propos des mesures qu'il a initialement envisagées sous la bannière de la réingénierie. En tout début de mandat, le premier ministre n'hésitait pas à parler d'un projet immense qui allait mener à des réformes municipales, au regroupement des institutions de santé, à la décentralisation vers les élus locaux ou à des changements aux services à la petite enfance. Dans l'un des documents gouvernementaux expliquant la réingénierie, on mentionne le discours inaugural de Jean Charest où

il a en outre indiqué que, dans le but de réaliser ses engagements, le gouvernement entreprendrait six grands travaux dans le cadre de la réingénierie de l'État soit : la révision des structures de l'État et des programmes gouvernementaux..., la revue des modes d'intervention de l'État dans l'économie..., la

10. PLQ, *Un gouvernement au service des Québécois*, op. cit., p. 24.

11. PLQ, *ibid.*, p. 36.

12. PLQ, *ibid.*, p. 28.

réorganisation des services de santé..., l'examen des perspectives de décentralisation et de déconcentration..., le recentrage du réseau de l'éducation sur l'élève et l'étudiant..., et la simplification et l'allègement du fardeau fiscal...¹³.

En début de mandat, le gouvernement Charest laissait donc croire que peu de secteurs allaient échapper à la réingénierie. Cependant, quelques mois seulement après le discours inaugural, il est devenu évident que le concept de réingénierie avait été utilisé, moins pour son sens, qu'en tant qu'étiquette servant à démarquer le gouvernement libéral du gouvernement précédent. Comme mentionné dans le chapitre 2, vis-à-vis de l'impopularité de la réingénierie, le gouvernement a tôt fait de délaisser le concept au profit de celui de modernisation. Cependant, les réformes annoncées sous l'égide de la réingénierie n'ont pas pour autant été abandonnées. En d'autres termes, l'abandon du concept de réingénierie par le gouvernement n'a pas forcément engendré une réduction de l'ampleur de ses projets, même si tous n'ont pas été réalisés¹⁴.

Néanmoins, il n'est pas inutile ni difficile de considérer deux conceptions de la modernisation aux fins de cette analyse. La première est une conception large, conforme à ce que le gouvernement avait d'abord annoncé comme appartenant à la réingénierie. C'est-à-dire que l'analyse de la concordance entre le programme du Parti libéral et la réingénierie tient d'abord compte des politiques du gouvernement et des engagements du Parti libéral sur des sujets aussi variés que la santé et les services à la petite enfance. La seconde conception, plus étroite et fidèle au discours gouvernemental sur la modernisation de l'État, qui succède au discours sur la réingénierie, examine plus particulièrement les réformes et les engagements des libéraux concernant la fonction publique.

C'est donc suivant ces deux perspectives que nous présentons une discussion de la concordance entre le document de 2002, *Un gouvernement au service des Québécois*, et les lois adoptées par le gouvernement Charest entre avril 2003 et septembre 2005. Le gouvernement libéral avait adopté 198 lois en octobre 2006. Évidemment, ces lois ne peuvent pas toutes être rattachées au projet de la réingénierie. La majorité de ces lois ne sont que des amendements mineurs à des lois existantes. De plus, il serait difficile de convaincre quiconque que le projet de loi 112 interdisant l'usage du tabac dans des lieux publics, par exemple, participe à la réingénierie. Même si

13. Gouvernement du Québec, *Guide à l'intention des ministères sur la révision des structures de l'État et des programmes gouvernementaux dans le cadre de la réingénierie de l'État québécois*, 2003, p. 3.

14. Daniel Maltais, «La modernisation de l'État québécois: inutile de crier au loup!», dans Michel Venne et Antoine Robitaille, *L'annuaire du Québec 2006*, Montréal, Fides, 2005.

elles touchent à la fonction publique, nous n'avons pas pris en considération les lois spéciales adoptées pour résoudre les conflits de travail, puisque celles-ci ne pouvaient évidemment pas être annoncées dans le programme. Une fois les lois de ces natures éliminées, il reste 17 lois majeures pouvant être considérées à l'intérieur d'une réingénierie, dans sa conception large. Ces 17 lois sont présentées dans la première colonne du Tableau 1. Les 6 lois marquées par un « * » sont celles qui appartiennent à une conception étroite de la réingénierie de l'État.

Pour vérifier la concordance entre ces 17 lois et le programme du Parti libéral, nous avons attribué un score à chacune d'entre elles. Le score varie entre 2 et -2, 2 correspondant à une concordance parfaite entre la loi et le programme, -2 à une contradiction entre la loi et le programme et 0 à l'absence de lien entre la loi et le programme. Les 1 et -1 sont attribués en fonction de mesures atténuantes ou de promesses secondaires qui accompagnent les promesses principales. Dans ce qui suit, nous donnons un exemple pour chacun des scores alloués au Tableau 1.

TABLEAU 1

Concordance entre lois et promesses

Lois	Promesses	Score
Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux (projet de loi 7)	Aucune	0
Loi modifiant la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde (projet de loi 8)	Aucune	0
Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités (projet de loi 9)	Aucune	0
Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (projet de loi 25)	p. 12 abolition de RRS + moins de structures	1
Loi concernant les unités de négociations dans le secteur des affaires sociales et modifiant la Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic (projet de loi 30)	p. 11 réorganisation du travail	2
*Loi modifiant le Code du travail (projet de loi 31)	p. 23 art. 45 + loi du travail	1
Loi modifiant la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance concernant les places donnant droit à des subventions (projet de loi 32)	p. 26 maintien du 5\$ + privé	-1

Lois	Promesses	Score
Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la recherche (projet de loi 34)	p. 30 place des élus + autonomie financière	1
Loi sur le Commissaire à la santé et au bien-être (projet de loi 38)	p. 13 Commissaire à la santé	2
Loi sur la Société de financement des infrastructures locales du Québec et modifiant le Code de la sécurité routière (projet de loi 60)	p. 31 amélioration des infras. + p. 36 réduire org.	1
*Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec (projet de loi 61)	p. 24 loi-cadre + première année + réduire org.	1
*Loi sur Services Québec (projet de loi 63)	p. 38 réseau intégré + réduire org.	2
*Loi sur les Centre de services partagés du Québec (projet de loi 85)	p. 36 réduire org.	-1
*Loi sur le ministère des Services gouvernementaux (projet de loi 96)	p. 36 réduire org.	-1
Loi sur la réduction de la dette et instituant le fonds des générations (projet de loi 1)	p. 36 réduire le taux d'endettement + 1er budget	1
Loi sur les contrats des organismes publics (projet de loi 17)	p. 24 loi-cadre	1
*Loi sur l'abolition de certains organismes publics et le transfert de responsabilités administratives (projet de loi 120)	p. 36 réduire org.	2

Le projet de loi 30 est conforme au programme du PLQ qui insiste sur le nombre trop élevé d'accréditations syndicales dans les grands centres hospitaliers, « plusieurs dizaines d'unités » lit-on. Le programme promet donc une réorganisation du travail en « réduisant le nombre d'unités d'accréditation » (p. 11). Cela, selon le programme, devrait recentrer le travail sur le patient. Cette promesse n'est pas l'objet de mesures atténuantes, bien que l'on puisse considérer le re-centrage sur les patients comme une promesse secondaire. Cependant, il est difficile d'évaluer l'impact du projet de loi 30 sur les patients. Devant des difficultés semblables, nous avons donné le bénéfice du doute au gouvernement libéral. Le projet de loi 30 réduit le nombre d'accréditations syndicales à cinq, ce qui est conforme au programme, bien que celui-ci ne précise pas le nombre. Nous avons donc attribué un score de 2 au projet de loi 30.

Le projet de loi 31 modifiant le Code du travail obtient un score de 1. Cette loi est celle qui modifie l'article 45 du Code du travail pour faciliter la sous-traitance. Alors que l'article 45 prévoyait depuis les années 1960 le maintien pour une période d'un an des conventions collectives des employés dont les activités sont transférées à un sous-traitant, la modification apportée par le gouvernement libéral permet à l'employeur de considérer la convention collective comme étant expirée et de demander une renégociation suivant un avis de trente jours. Cette loi correspond à une promesse centrale du programme du Parti libéral qui prévoyait un assouplissement de l'article 45 du Code du travail pour « faciliter le recours à la sous-traitance » (p. 23). Toutefois, cette promesse était accompagnée d'une contrepartie, soit de resserrer les lois du travail (p. 23). Cette mesure atténuante n'a pas été adoptée. Enfin, le programme promettait d'instaurer un « droit des travailleurs, des syndicats et des employeurs de faire appel devant un tribunal du travail » pour contester les recours à la sous-traitance. Le projet de loi 31 offre en effet aux travailleurs le droit de contester, à l'intérieur d'un délai de trente jours, une concession d'une partie d'une entreprise si celle-ci vise à « entraver la formation d'une association de salariés ou de porter atteinte au maintien de l'intégralité d'une association de salariés accréditée¹⁵ ». Il s'agit donc d'un recours très limité, puisqu'il ne s'applique qu'aux cas où la survie ou la création d'un syndicat est menacée, ce qui n'est pas facile à évaluer à l'intérieur d'un délai de trente jours. La liberté et la capacité de négociation, qui pourraient souffrir de la sous-traitance, sont exclues de ce recours. Bref, la promesse du Parti libéral n'est tenue qu'à moitié, d'où le score de 1 attribué au projet de loi 31.

Étant donné ce que nous avons écrit plus haut, le score de 0 attribué au projet de loi 9 sur la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités, aussi connue sous le nom de loi sur les « défusions », ne surprendra personne. Cette loi ne correspond à aucune promesse écrite dans Un gouvernement au service des Québécois, même si, bien entendu, il a été beaucoup question de ce thème lors de la campagne électorale. Les Québécois connaissaient sans doute assez bien les projets du Parti libéral à propos des fusions municipales, même si ces projets n'apparaissent pas au programme écrit¹⁶.

Enfin, les projets de loi 85 et 96 obtiennent des scores de _1. Rien dans le programme du Parti libéral n'annonçait la création d'un ministère

15. Gouvernement du Québec, *Projet de loi no. 31 : Loi modifiant le code du travail*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2003, p. 4 (article 6).

16. Cela illustre encore la difficulté de vérifier la concordance entre un programme de parti et l'action gouvernementale et donc les limites de l'exercice que nous avons entrepris ici.

et d'une nouvelle entité gouvernementale responsable de services partagés par plusieurs organisations. En fait, ce raisonnement pourrait aussi s'appliquer au projet de loi 63 créant Services Québec. Le programme promet la création d'un réseau intégré de services aux citoyens, notamment des services en ligne, mais il promet aussi de réduire le nombre de ministères, d'organismes gouvernementaux et de sociétés d'État (p. 36). Pourtant, ces trois projets de loi créent trois nouvelles structures. De fait, le gouvernement libéral a créé plus d'organisations gouvernementales depuis son élection qu'il n'en a aboli, et ce, malgré l'adoption du projet de loi 120 qui correspond clairement à un engagement électoral¹⁷.

La moyenne des scores du Tableau 1 est de 0,71. Cette moyenne suggère qu'un peu moins de la moitié des lois adoptées par le gouvernement libéral à l'intérieur de la modernisation, au sens large, étaient annoncées dans le programme du parti, un score de 1 correspondant à la moitié. Un score négatif aurait suggéré que le gouvernement va à l'encontre de son programme. Si l'on s'en tient à la conception étroite de la réingénierie, qui n'englobe que 6 des 17 lois du Tableau 1, le score baisse légèrement à 0,67. Le programme annonçait les thèmes des projets de loi 31, 61, 63 et 120, soit la modification à l'article 45, les partenariats public-privé, l'amélioration des services aux citoyens et la réduction du nombre d'organismes. Si l'on ne tient pas uniquement compte du projet de loi 120, cependant, le gouvernement libéral a créé plus d'organisations gouvernementales qu'il n'en a éliminé, ce qui va à l'encontre du programme. Aussi, les projets de loi 85 et 96 n'étaient pas annoncés dans le programme libéral. Bref, que nous adoptions une perspective large ou étroite sur la modernisation, nous ne pouvons conclure que celle-ci était légitime, suivant le modèle « Promettre et tenir promesse ».

Les résultats de 0,71 et de 0,67 apparaissent surprenants, puisque la correspondance entre les programmes des partis qui gouvernent et les politiques publiques dans les études comparées atteint souvent 80 %¹⁸. D'ailleurs, une telle étude, portant sur 37 des engagements du Parti québécois lors des élections de 1994 et de 1998, montre un niveau de concordance de l'ordre de 86 %¹⁹. Il est utile de souligner que les méthodes derrière ces études sont différentes de celles privilégiées dans ce texte, leur point de départ étant

17. Daniel Maltais, *op. cit.*

18. À ce sujet, voir Denis Monière, *Le discours électoral : les politiciens sont-ils fiables ?*, Montréal, Québec Amérique, 1988, p. 190. Aussi, Hans-Dieter Klingermann, Richard I. Hofferbert et Ian Budge, *Parties, Policies and Democracy*, Boulder, Westview Press, 1994.

19. François Pétry, « La réalisation des engagements du Parti québécois : analyse d'ensemble », dans François Pétry (dir.), *Le Parti québécois : bilan des engagements électoraux 1994-2000*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2002, p. 178.

les programmes de partis et non les politiques du gouvernement. Et cette différence peut porter à conséquence puisque, comme l'affirme Monière, la plupart des politiques gouvernementales ne sont pas annoncées dans les programmes, bien que la majorité des promesses électorales soient tenues²⁰. Cependant, il faut ici considérer que la réingénierie a été le premier grand projet du gouvernement Charest; comprise de manière large, elle concerne la majorité des lois importantes adoptées par ce gouvernement et Charest lui-même prétend qu'elle était annoncée. Enfin, les scores de 1 et les scores négatifs au Tableau 1, soit 10 scores sur 17, indiquent que des promesses n'ont été tenues qu'à moitié ou carrément contredites.

Il importe d'insister à nouveau sur certaines limites que comporte une telle analyse. Le programme du parti peut correspondre à autre chose qu'un document écrit; les politiques gouvernementales ne s'élaborent pas toujours sous forme de lois et le langage visant l'électorat est forcément différent de celui qui vise les personnes responsables de l'application des lois. Aussi, comme le suggère Mansbridge, ne pas tenir promesse peut être légitime dans certaines circonstances. Un parti engagé envers les exercices délibératifs pourrait être encouragé à ajuster son programme en cours de mandat. Comme nous le verrons, les Québécois pourraient croire que le Parti libéral du Québec est un parti engagé à l'endroit de la délibération. Pour l'instant, nous nous tournons vers le second modèle, soit celui des valeurs du parti.

Les valeurs du parti : l'insurmontable défi des interprétations multiples

Jean-Michel Forest, un membre déçu du Parti libéral du Québec, écrivait ceci dans *Le Devoir* :

Étant membre du parti, je me trouvais à défendre les positions du gouvernement malgré un sentiment intérieur me trahissant. Lors de mon inscription au Parti libéral, j'avais la vision d'un Parti libéral sous Robert Bourassa, Claude Ryan, Jean Lesage. Un parti qui avait une vision progressiste et qui revendiquait en faveur des différences du Québec, qui voulait discuter et trouver un consensus avec le Canada²¹.

Ces propos traduisent très bien l'importance que des citoyens peuvent accorder aux valeurs des partis politiques plutôt qu'à leur programme.

20. Denis Monière, *op. cit.*

21. Jean-Michel Forest, « Lors des dernières élections, j'avais 20 ans... », *Le Devoir*, 2 mars 2004, p. A6.

Cependant, vérifier la concordance entre les actions gouvernementales et les valeurs du parti qui gouverne pose encore plus de difficultés que la vérification de la concordance entre actions et programme. On sait sans trop de difficulté qu'un parti au pouvoir qui hausse à sept dollars le tarif déboursé par les parents pour les services de garde de leurs enfants, alors qu'il avait promis de maintenir ce tarif à cinq dollars, va à l'encontre de l'une de ses promesses. Il est beaucoup plus difficile d'établir si le parti en question, en posant ce geste, va à l'encontre de ses valeurs.

Deborah Stone montre avec éloquence que les valeurs politiques ne mènent pas automatiquement et de manière univoque à des actions gouvernementales précises²². De fait, les acteurs politiques, qu'ils soient de la droite ou de la gauche, tendent à se réclamer des mêmes valeurs. Presque tous, par exemple, sont favorables à l'équité. Bien malheureux risque d'être le politicien qui se présente en faveur de plus d'iniquité. L'équité, cependant, peut être utilisée pour justifier des politiques publiques de nature bien différente. Au nom de l'équité, certains avancent qu'il est juste que le tarif des garderies soit le même pour toutes les familles, peu importe leur revenu. D'autres, cependant, tout aussi engagés en faveur de l'équité, prétendent que les familles les plus riches ne devraient pas bénéficier de l'aide de l'État. Même au sein du Parti libéral du Québec, il semble y avoir un certain désaccord à propos de ce qui est équitable en matière d'aide aux familles. Dans le programme, bien que l'on suggère le maintien du même tarif pour tout le monde, on promet de traiter les services de garde comme un avantage imposable pour les familles les plus riches. La ministre déléguée à la Famille, Carole Théberge, après de longues hésitations, a choisi de traiter tout le monde de manière égale dans le projet de loi 32. Rappelons que la ministre a tenu compte des hausses différenciées en fonction des revenus avant de décider d'une hausse à sept dollars pour tous. Bref, Claude Ryan a beau souligner que l'équité sociale est une valeur fondamentale du Parti libéral, force est de constater que cette valeur, comme les autres, laisse au gouvernement une grande marge de manœuvre pour développer les politiques qu'il souhaite²³.

Selon Mansbridge, le rapport entre les valeurs des partis et les actions gouvernementales dans le contexte américain se précise grâce aux délibérations des membres du Congrès. Les discussions et les débats entre ces acteurs, qui s'inscrivent sur une longue période, permettraient de faire

22. Pour une analyse exhaustive, voir Deborah Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York, W.W. Norton & company, 1997.

23. Claude Ryan, *Les valeurs libérales et le Québec moderne: une perspective historique sur l'apport du Parti libéral du Québec à l'édification du Québec d'hier et d'aujourd'hui*, Montréal, Parti libéral du Québec, 2002, p. 30.

émerger un sens plus précis aux valeurs que les électeurs associent à chacun des partis. Mansbridge souligne cependant que ce modèle pose problème dans les systèmes politiques où, comme au Québec, règne une stricte discipline de parti²⁴. Dans ces systèmes, les délibérations entre les membres d'un même parti se font à huis clos et la ligne du parti reflète moins un souci de préciser les valeurs qui la justifient qu'un souci de gagner le vote parlementaire. Dans ces conditions, les chefs des partis évoquent des valeurs à propos desquelles le consensus n'a d'égal que leur ambiguïté pour justifier la ligne sur laquelle ils arrêtent leur choix. Bref, dans les systèmes où règne une stricte discipline de parti, le sens précis des valeurs est l'objet de manipulations stratégiques. Pour chaque personne qui affirme que les actions gouvernementales vont à l'encontre des valeurs du Parti libéral du Québec, on risque d'en trouver une qui justifie les actions gouvernementales en fonction des valeurs de ce parti.

À cette argumentation, certains pourraient rétorquer que le Parti libéral du Québec fait figure d'exception. Ceux-ci pourraient souligner que loin de faire un usage stratégique des valeurs, le Parti libéral du Québec a demandé à Claude Ryan, un homme d'une rigueur et d'une intégrité indiscutables, de rappeler les valeurs du parti dans un petit livre accessible à tous. Ryan lui-même souligne que tout usage stratégique des valeurs du parti est inacceptable. Une fois la liste des valeurs dressée, Ryan écrit qu'il « ne saurait être question de ne retenir que celles que l'on aime et de laisser tomber les autres²⁵ ». Prenant cet argument au sérieux, nous nous sommes demandé si la lecture du petit livre de Ryan pouvait mener un membre du PLQ à conclure, comme l'a fait Jean-Michel Forest, cité au début de cette section, que la modernisation du gouvernement ne correspond pas aux valeurs du Parti libéral du Québec. En d'autres termes, est-ce que le gouvernement Charest, qui a souvent cité le livre de Claude Ryan pour justifier ses actions en matière de modernisation, fait figure d'exception, ou utilise-t-il les valeurs de manière stratégique, comme on peut s'y attendre dans un système où règne une stricte discipline de parti ? L'analyse qui suit suggère que le gouvernement libéral fait un usage stratégique du livre de Claude Ryan.

Cette analyse repose sur deux des projets de loi du Tableau 1, soit le projet de loi 31 modifiant l'article 45 du Code du travail pour faciliter la sous-traitance et le projet de loi 61 sur l'Agence des partenariats public-privé²⁶. Ces deux projets de loi relèvent de valeurs très semblables, faisant

24. Jane Mansbridge, *op. cit.*, p. 521.

25. Claude Ryan, *op. cit.*, p. 12.

26. Dans Christian Rouillard, Éric Montpetit, Isabelle Fortier et Alain-G. Gagnon, *op. cit.*, la démonstration porte sur cinq lois.

la promotion de rapports contractuels plutôt que hiérarchiques entre firmes privées ou entre organisations publiques et firmes privées. Ces deux projets de loi étaient partiellement annoncés dans le programme du Parti libéral. Enfin, les projets de loi 31 et 61 sont au cœur de la modernisation de l'État du gouvernement libéral.

Dans le livre de Claude Ryan, il n'est nulle part question de l'article 45 du Code du travail et des partenariats public-privé. Cependant, Ryan discute longuement des réalisations du PLQ en droit du travail. Soulignons d'ailleurs que l'article 45 du Code du travail a été adopté par le gouvernement libéral de Jean Lesage. Ryan écrit que les « travailleurs estiment à juste titre que leurs droits collectifs doivent être légalement reconnus et protégés pour qu'ils soient en mesure de négocier leurs conditions de travail sur un pied d'égalité avec les employeurs²⁷ ». Plus loin, il précise que tout employeur « doit également accepter, sous peine de sanction, que ses salariés usent, à l'abri de toute contrainte ou menace, de leur droit à la libre négociation de leurs conditions de travail par l'intermédiaire d'un syndicat²⁸ ». Ryan ajoute :

Largement dues à des gouvernements libéraux, les lois québécoises du travail reconnaissent le droit d'association des travailleurs et leur droit à la libre négociation de leurs conditions de travail par l'intermédiaire d'un syndicat accrédité. Elles reconnaissent les droits étendus aux syndicats de travailleurs non seulement pour la négociation de conventions collectives de travail mais aussi pour leur application. La liberté des associations syndicales est un élément fondamental de la législation québécoise du travail²⁹.

Les affirmations de Ryan soulèvent un doute raisonnable sur la légitimité du projet de loi modifiant l'article 45 du Code du travail. Bien que le projet de loi 31 protège le droit à la syndicalisation, à la liberté lors des négociations des conditions de travail, chère à Claude Ryan, il pourrait être entravé par la menace de la sous-traitance qui pèse sur les travailleurs et qui gagne en crédibilité grâce à la modification de l'article 45. Mais Ryan affirme aussi que le « Parti libéral a historiquement refusé de se lier à des orientations doctrinaires en matière économique. D'où les réserves qu'il a maintes fois exprimées à l'endroit d'un néolibéralisme rigide selon lequel les lois économiques devraient être la norme de toute activité³⁰. » Ce refus de privilégier les lois économiques est aussi discernable dans cette citation qui traite plus directement de sous-traitance :

27. Claude Ryan, *op. cit.*, p. 15-16.

28. *Ibid.*, p. 39.

29. *Ibid.*, p. 41.

30. *Ibid.*, p. 26.

L'existence d'une fonction publique intègre et jouissant d'un statut et de conditions de travail enviables a également permis d'offrir à la population des services de meilleure qualité et de mettre de l'ordre dans les transactions du gouvernement avec les fournisseurs privés de biens et de services. Ces transactions se font maintenant sous l'empire de règles strictes de transparence, d'impartialité et d'équité³¹.

Comme la sous-traitance, les partenariats public-privé promus par le projet de loi 61, peuvent être utilisés pour réduire le pouvoir des syndicats : il suffit de confier l'offre d'un service à une entreprise privée, non syndiquée, plutôt qu'à une organisation publique dont les employés appartiennent à un syndicat. Aussi, une telle décision pourrait aussi être comprise comme une marque de confiance de la part du gouvernement libéral envers le secteur privé qui n'a d'égal que sa méfiance à l'endroit de la fonction publique. Pourtant, la dernière citation du livre de Claude Ryan porte à croire qu'un gouvernement libéral a toutes les raisons de faire confiance au secteur public, d'autant qu'il est redevable au Parti libéral pour son professionnalisme et son intégrité.

Les valeurs du parti, telles qu'exprimées par Claude Ryan dans ces citations, ne semblent pas cautionner la logique purement économique qui a motivé le gouvernement libéral à assouplir l'article 45 du Code du travail et à favoriser les partenariats public-privé, malgré les fortes réticences exprimées par plusieurs représentants de groupes sociaux. Daniel Maltais affirme que parmi les 40 groupes qui ont témoigné devant la Commission parlementaire chargée d'étudier le projet de loi sur les partenariats public-privé, seulement 15 s'y sont montrés favorables³². Un citoyen attaché aux valeurs libérales aurait donc pu attendre de Jean Charest plus de prudence qu'il en a fait preuve en adoptant les projets de loi 31 et 61.

On pourrait nous reprocher dans cette analyse de ne pas suffisamment tenir compte des passages du document de Claude Ryan qui semblent plus conformes à l'esprit de la réingénierie. Rappelons que notre but était plus simplement de voir dans quelle mesure la modernisation peut raisonnablement être comprise comme allant à l'encontre des valeurs du Parti libéral. Nous n'avons jamais douté de la capacité des membres du gouvernement Charest à évoquer les valeurs édictées par Claude Ryan pour justifier leurs politiques. Le contraire semblait moins évident. Ce que notre analyse montre, c'est que malgré les efforts de Claude Ryan, les valeurs du Parti libéral, comme celles de tout parti qui impose à ses membres une stricte discipline, demeurent ambiguës et sujettes à un usage stratégique.

31. *Ibid.*, p. 49.

32. Daniel Maltais, *op. cit.*, p. 489.

Pas plus que les gouvernements qui l'ont précédé, le gouvernement libéral de Jean Charest n'a pu utiliser les valeurs pour asseoir sa légitimité.

La délibération : une occasion manquée de réduire le déficit démocratique

Conformément à ce que nous annonçons au début de ce chapitre, les deux premiers modèles de légitimité de Mansbridge comportent d'importantes difficultés, dont plusieurs sont indépendantes de la volonté du gouvernement. Même un gouvernement qui tient promesse peut difficilement utiliser son programme pour accroître sa légitimité si les électeurs n'ont aucun intérêt pour celui-ci. Les considérations stratégiques qui prévalent dans les systèmes politiques où règne une stricte discipline de parti rendent les valeurs inopérantes comme mécanismes de légitimation de politiques, indépendamment de l'action gouvernementale. C'est dans ce contexte, affirme Mansbridge, que le modèle délibératif de la légitimité démocratique est particulièrement important : il permet de compenser les déficits démocratiques liés aux deux modèles d'analyse que nous venons de présenter. Autrement dit, la délibération aurait pu donner au projet de modernisation la légitimité que les autres modèles ne lui ont pas donnée. Or, le gouvernement libéral a manqué une occasion sur le plan de la délibération.

Le modèle délibératif est devenu une source importante de légitimité démocratique dans les sociétés qui refusent d'attribuer aux experts, de manière presque exclusive, l'autorité sur la gestion des affaires publiques. Au Québec, comme ailleurs dans le monde, les sciences sociales et administratives ont participé à la mise en place d'un État qui emploie des professionnels capables d'analyser et de concevoir des politiques pour intervenir dans les problèmes complexes d'une société moderne. Dans les années 1960, l'État québécois est devenu un État technocratique qui accordait une place importante aux experts des sciences sociales et administratives, tant sur le plan de l'élaboration des politiques que sur le plan de leur gestion. Au Québec comme ailleurs, l'État technocratique a atteint ses limites quant aux problèmes socioéconomiques qui se sont multipliés dans les années 1970. Tel que le souligne Leslie Pal, les chocs pétroliers, les crises environnementales, la hausse de la pauvreté et le désordre social observé un peu partout à cette époque ont confirmé les limites de la contribution des sciences sociales et administratives à l'amélioration du sort de l'humanité³³. Dans

33. Pour plus de détails, voir Leslie A. Pal, *Beyond Policy Analysis: Policy Issue Management in Turbulent Times*, Scarborough, Nelson, 1997.

les années 1970, les sciences sociales sont devenues elles-mêmes une source importante de critiques à propos de l'utilisation de savoirs experts pour l'élaboration des politiques gouvernementales et leur gestion. Au Québec, par exemple, Jean-Jacques Simard affirme que ces savoirs n'ont fait que camoufler le pouvoir d'une classe de professionnels qui ne veillent qu'à ses propres intérêts³⁴. Devant l'effritement de la confiance envers les experts, en partie alimenté par les sciences sociales des années 1970, on a insisté de plus en plus à partir des années 1980 sur une plus grande ouverture de la délibération à des idées qui ne proviennent pas uniquement d'experts³⁵. C'est d'ailleurs dans ce contexte que se sont construit au Québec des réseaux liant d'une manière étroite l'État à des groupes d'intérêts et des groupes sociaux de toutes sortes. Ces réseaux québécois ont permis la confrontation du savoir des professionnels de l'État aux idées de plusieurs groupes de la société civile, du moins pour l'élaboration des politiques publiques de plusieurs secteurs³⁶.

Aujourd'hui, peu de citoyens considèrent comme légitimes les décisions publiques qui ne découlent que de raisonnements scientifiques d'experts. Même dans les domaines les plus spécialisés, tels que le génie génétique, l'énergie nucléaire ou la sécurité alimentaire, de moins en moins de citoyens acceptent que l'autorité réglementaire soit déléguée à des experts³⁷. Comme l'affirmait déjà Giandomenico Majone en 1989, les décisions légitimes dans le contexte contemporain ne peuvent provenir que de processus d'argumentation et de persuasion³⁸. Une décision publique n'est légitime que si elle est soutenue par des arguments persuasifs, c'est-à-dire des arguments qui survivent à la délibération. La délibération est ainsi devenue une source importante de légitimité dans les sociétés modernes³⁹. Dans un tel contexte, les groupes d'intérêts, et les réseaux qui facilitent les échanges entre ceux-ci et les acteurs étatiques au Québec, peuvent jouer un rôle démocratique essentiel. Un gouvernement qui profite de ces réseaux

34. Voir Jean-Jacques Simard, *La longue marche des technocrates*, Laval, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1979.

35. Douglas Torgerson, « Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis », *Policy Sciences*, vol. 19, n° 1, 1986, p. 33-60.

36. Éric Montpetit, « Corporatisme québécois et performance des gouvernants: analyse comparative des politiques environnementales en agriculture », *Politique et Sociétés*, n° 18, 1999, p. 79-98.

37. Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Paris, Éditions du Seuil, 2001.

38. Giandomenico Majone, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Heaven, Yale University Press, 1989.

39. À ce sujet, voir les analyses de Jane Mansbridge, *op. cit.*, p. 515-528 et de Peter DeLeon, *Democracy and the Policy Sciences*, Albany, State University of New York Press, 1997.

pour soumettre ses idées à une diversité de groupes en vue de délibérer risque d'inspirer, chez plusieurs citoyens, confiance à l'endroit de sa capacité à les représenter à l'avenir. En d'autres termes, que le gouvernement ne tienne pas complètement promesse et qu'il agisse en fonction de valeurs dont le sens n'est pas statique pose peu de problèmes – peut même sembler comme allant de soi –, dans la mesure où il accepte de soumettre ses idées à la délibération.

On pourrait d'ailleurs penser que le Parti libéral en est un particulièrement ouvert à la délibération. Claude Ryan écrit dans son livre précédemment cité qu'une personne libérale est « accueillante envers les idées en général, y compris les idées différentes des siennes; ouverte à de nouvelles expériences et à des horizons inédits; ouverte au dialogue, tolérante, généreuse; sensible aux besoins des êtres plus faibles; acquise à l'égalité fondamentale des êtres humains par-delà toute discrimination⁴⁰ ». Pourtant, Jean Charest a beaucoup moins exposé ses idées à des exercices délibératifs que ces valeurs libérales le suggèrent, préférant tenter de discréditer des groupes d'intérêts qui ne partagent pas ses opinions. Dans sa lettre aux Québécois de l'automne 2003, Jean Charest qualifiait péjorativement d'intérêts « corporatistes » les groupes qui ne partageaient pas son optimisme à l'égard de la réingénierie.

Le refus de la délibération est apparent dans la démarche de modernisation qu'a privilégiée le gouvernement Charest. Rappelons que le programme du Parti libéral annonçait moins de 50% des projets de loi associés à la modernisation, que celle-ci soit analysée de manière large ou étroite. Le programme était notamment muet sur les organismes publics que la modernisation promettait d'abolir et sur l'ampleur qu'allaient prendre les partenariats public-privé dans des domaines aussi variés que la culture et les transports. Cette imprécision pourrait apparaître comme peu problématique, puisque le programme affirme aussi que les réformes de l'État seront conformes aux valeurs québécoises et administrées en collaboration étroite avec les employés du secteur public: « Ils seront nos alliés », soulignait le programme⁴¹. Bref, la lecture du programme donne l'impression que le gouvernement annonçait un exercice délibératif pour préciser les modalités de ce qu'allait devenir la réingénierie.

À la délibération avec des groupes d'intérêts et les employés du secteur public, le gouvernement a préféré le recours à des consultants privés. Soulignons d'entrée de jeu que toute décision découlant des avis

40. Claude Ryan, *op. cit.*, p. 11.

41. PLQ, *Un gouvernement au service des Québécois*, *op. cit.*, p. 35.

de consultants exige un niveau élevé de confiance des citoyens à l'endroit des experts pour être légitime. Contrairement à ce qu'indique la littérature en science sociale que nous venons de présenter, le gouvernement Charest semble considérer que ce n'est pas la confiance envers les experts qui fait défaut, mais la confiance envers les experts de l'État. Suffirait alors de trouver des experts privés pour légitimer les décisions de l'État. Le raisonnement qui sous-tend une telle approche, bien que jamais explicite, est semblable à celui qui prévalait à l'époque technocratique des années 1950 et 1960 en ce que le statut d'expert suffit pour légitimer les décisions publiques.

Si on oublie les failles de ce raisonnement, encore faut-il que le gouvernement soit capable de trouver la meilleure expertise privée disponible. Qu'il s'agisse de recherche d'expertise en matière de réingénierie ou d'autres formes d'expertise, le Québec s'est doté d'un processus d'appel d'offres moderne dans les années 1960. Tel que l'indique Claude Ryan, les gouvernements libéraux des années 1960 ont contribué à « mettre de l'ordre dans les transactions du gouvernement avec les fournisseurs privés de biens et services⁴² ». Grâce à un processus strict, poursuit Ryan, « tout contrat d'une valeur supérieure à un montant minimum doit être attribué suivant des règles qui obligent à favoriser l'entreprise ayant soumis la meilleure proposition⁴³ ». Ce processus, pour ceux qui acceptent l'autorité des experts, est une source importante de légitimité. Grâce à lui, les meilleurs experts seront sélectionnés de manière juste et transparente pour conseiller le gouvernement.

De novembre 2003 à septembre 2006, 2 969 456 \$ ont été octroyés en contrats par le gouvernement Charest pour la modernisation⁴⁴. Cette somme ne concerne que les contrats de consultation donnés par le sous-secrétariat à la réingénierie de l'État du Conseil du Trésor, plus tard rebaptisé sous-secrétariat à la modernisation. Obtenues grâce à deux demandes d'accès à l'information, les statistiques concernant les contrats octroyés pour la modernisation relèvent d'un traitement très étroit de celle-ci. Elles n'offrent pas une mesure précise de l'ampleur du recours à des experts du secteur privé, car d'autres organismes publics ont fait appel à de tels experts pour analyser des sujets en lien avec la modernisation. C'est notamment le cas de l'Agence des partenariats public-privé après sa création en

42. Claude Ryan, *op. cit.*, p. 49.

43. *Ibid.*, p. 49.

44. Les renseignements concernant les contrats octroyés pour la réingénierie ont été obtenus grâce à deux demandes d'accès à l'information. La première a été déposée le 23 mars 2004 et la réponse a été obtenue le 4 mai 2004. La seconde a été déposée le 13 septembre 2006 et la réponse a été obtenue le 10 octobre 2006.

2005. Cependant, ces statistiques sont révélatrices à propos des processus de sélection des experts. Sur le montant de 2 969 456 \$, un seul contrat, d'une somme de 426 720 \$, a été adjudgé par appel d'offres public. Il s'agit d'un sondage commandé à Léger Marketing. Quatre contrats, sur un total de 60, ont été adjudgés par appel d'offres sur invitation, pour une valeur représentant 5 % de la valeur totale des contrats. Ces 4 contrats ont été offerts à Pricewaterhouse Coopers, Raymond Chabot Grant Thornton, Samson Bélair Deloitte & Touche et IBM Canada. Leur valeur respective était de 20 000 \$, 40 000 \$, 45 000 \$ et 50 000 \$. Les 55 autres contrats, dont la valeur oscille entre 1 332,32 \$ pour un contrat octroyé à SECOR conseil et 600 000 \$ pour un contrat offert à CIRANO, ont été négociés de gré à gré (ces 55 contrats représentent 81 % du 2 969 456 \$). Cette méthode semble être aussi celle que privilégie l'Agence des partenariats public-privé⁴⁵.

Contrairement à ce qu'affirmait Claude Ryan dans son livre sur les valeurs libérales, le montant n'a pas été pris en compte lors de la sélection de la méthode d'adjudication des contrats pour la modernisation. D'ailleurs, le projet de loi 17, adopté en juin 2006, mais toujours pas en vigueur, ne peut d'aucune façon être justifié uniquement à partir de la promesse libérale de promouvoir les partenariats public-privé, contrairement à ce que pourrait suggérer le Tableau 1. Les dispositions qui concernent ces partenariats auraient très bien pu être incluses dans le projet de loi qui a créé l'Agence des partenariats public-privé. Le projet de loi 17 est une révision en profondeur des règles d'octroi de l'ensemble des contrats de services et d'approvisionnement sollicités par l'État. Bien que le projet de loi encourage plus de transparence, il multiplie aussi le nombre d'exceptions permettant d'éviter les appels d'offres et il hausse à 100 000 \$ le seuil permis pour procéder de gré à gré⁴⁶. Les données que nous venons de présenter montrent pourtant que les règles en vigueur avant l'adoption du projet de loi 17 n'avaient pas empêché l'octroi d'un très grand nombre de contrats de gré à gré, même lorsque le montant dépassait le seuil de 25 000 \$.

Lors d'un entretien confidentiel, un fonctionnaire a révélé que c'est pendant une réunion tenue à l'hiver 2004, réunissant le personnel politique et quelques fonctionnaires du Conseil du Trésor, qu'a été prise la décision d'octroyer des contrats suivant la méthode la plus rapide. Aussi, la justification exigée par le règlement pour procéder ainsi a été élaborée lors de cette réunion. Cette justification tient à la haute spécificité des savoirs requis

45. Kathleen Lévesque, « Pierre Lortie conseille à la fois l'Agence des PPP et la direction exécutive », *Le Devoir*, 11 octobre 2006, p. A6.

46. Alain Duhamel, « Québec facilite la dérogation aux règles d'octroi de contrat », *Les Affaires*, 25 mai 2006.

de manière urgente par la présidente du Conseil du Trésor qui aurait exclu toute possibilité de concurrence. On peut en toute légitimité se demander quel savoir unique possède le Project Management Institute pour s'être mérité, lors d'une négociation de gré à gré, un contrat de 27 300\$ pour produire « un guide d'orientation sur la gestion de projet dans le domaine public ». Suffit d'entrer l'expression « gestion de projet » dans Google pour constater qu'il existe une foule d'organisations qui offrent des services dans ce domaine et que de nombreux « guides » sont aussi disponibles pour des sommes bien inférieures à celle payée par l'État québécois à la Project Management Institute. Et le contrat de la Project Management Institute ne sert ici que d'exemple ; cette interrogation s'applique aux 55 contrats offerts de gré à gré. Autrement dit, la spécificité des savoirs requis des sous-traitants, raison officielle du Conseil du Trésor pour ne pas aller en appel d'offres pour la réingénierie, est une justification douteuse. Seul un processus d'appel d'offres public aurait permis de connaître les organisations qui croient détenir le savoir répondant aux exigences du gouvernement, en plus d'inspirer confiance quant au choix de sous-traitant effectué par le Conseil du Trésor.

Cependant, offrir aux experts, qu'ils soient du secteur privé ou du secteur public, une place privilégiée pour orienter la décision publique ne favorise jamais la délibération. Il n'est donc pas surprenant que le gouvernement Charest ait préféré, au raffinement de ses arguments grâce à un exercice délibératif avec des groupes d'intérêts ou les employés de l'État, discréditer ses adversaires et alimenter ses ministres de « lignes », c'est-à-dire de formules toutes faites pour répondre aux questions. En effet, dans un document préparé pour la présidente du Conseil du Trésor, on suggère de dépeindre les opposants à la réingénierie comme une « vieille garde obnubilée par les droits acquis et réfractaire à tout changement⁴⁷ ». Il est d'ailleurs plutôt révélateur que ces « lignes » aient été produites bien avant l'annonce des décisions prises en matière de réingénierie⁴⁸. Le gouvernement Charest a intentionnellement choisi la confrontation plutôt que la délibération et s'est associé, par contrat, à des firmes privées pour réfléchir à la réingénierie. Loin d'être des « alliés », les employés de l'État ont été exclus de cette réflexion.

Certains pourraient rétorquer que le gouvernement libéral a accepté la délibération, bien que tardivement, en mettant en place les forums régionaux en 2004, un exercice qui trouvait son inspiration, affirmait Jean

47. Kathleen Lévesque, « Réingénierie : comment vaincre les résistances », *Le Devoir*, 9 mars 2004, p. A3.

48. À ce sujet, voir Kathleen Lévesque, *op. cit.*, p. A3.

Charest, dans le sommet socioéconomique de 1996 convoqué par Lucien Bouchard. Les forums régionaux privilégiaient des citoyens dits ordinaires plutôt que les représentants de groupes qui ont participé au sommet de Bouchard. D'ailleurs, devant cette situation, plusieurs groupes ont refusé de participer à l'étape finale de l'exercice, seule étape où un rôle leur a été attribué. Évidemment, les forums ne peuvent pas être qualifiés d'exercices non délibératifs sur cette base, puisque la délibération peut impliquer d'autres acteurs que les groupes d'intérêts, en l'occurrence les citoyens ordinaires. Par contre, les règles que le gouvernement a définies pour ces exercices, pourtant officiellement confiés aux Conférences régionales des élus, laissent perplexe à propos de la volonté réelle du gouvernement de délibérer. D'abord, les participants ont été choisis par une loterie administrée par le gouvernement. Ensuite, les participants choisis ont eu un droit de parole moyen d'environ deux minutes. Enfin, l'agenda des forums a été déterminé en totalité par le gouvernement, et la modernisation y a été exclue de manière explicite. Bref, il serait difficile de prétendre que les forums régionaux ont contribué à légitimer la modernisation de l'État entreprise par le gouvernement Charest.

Conclusion : une démarche problématique

Comme l'indique la citation en début de chapitre, Jean Charest a prétendu prendre les décisions controversées annoncées dans le programme électoral de son parti. Jean Charest croyait que la légitimité démocratique qui a découlé de son élection à la tête du gouvernement québécois en avril 2003 l'avait autorisé à adopter des politiques impopulaires, notamment auprès des groupes d'intérêts. À partir des travaux de Jane Mansbridge, nous avons soutenu que cette conception de la légitimité démocratique est incomplète, sans toutefois nier sa validité. En conséquence, en plus d'examiner la performance du gouvernement Charest en vertu du modèle dans lequel il s'inscrit lui-même, nous avons analysé la légitimité de la modernisation en fonction de deux autres modèles suggérés par Mansbridge. Cette analyse nous permet de conclure que la modernisation de l'État ne peut être considérée comme légitime en vertu d'aucun des trois modèles. D'abord, le programme du parti n'annonçait pas la modernisation que le gouvernement a entreprise, qu'on la traite comme projet très large ou plus précis, c'est-à-dire concernant la fonction publique uniquement. Non seulement la modernisation n'était-elle pas annoncée, mais cette analyse suggère de surcroît que le gouvernement respecte peu de promesses contenues dans son programme. Ensuite, plusieurs des décisions rattachées à cette modernisation peuvent être comprises comme allant à l'encontre des

valeurs du Parti libéral du Québec, telles que les avait présentées Claude Ryan dans un petit livre publié peu de temps avant la campagne électorale de 2003. Enfin, l'approche privilégiée par le gouvernement libéral lors de l'élaboration de la réingénierie offre un rôle clé à des experts-conseils, provenant de firmes privées choisies sans appel d'offres. Cela va à l'encontre des principes de base de la délibération, tant avec les groupes d'intérêts, les employés de l'État, qu'avec les citoyens dits ordinaires. Une telle approche est problématique sur le plan de la légitimité, puisqu'elle ne donne pas au gouvernement la possibilité de montrer le sérieux des idées et des arguments qui sous-tendent la réingénierie.

Les sondages d'opinion réalisés entre 2003 et l'élection de 2007 confortent les conclusions de cette analyse. En effet, les Québécois n'apprécient pas la nature des rapports que le gouvernement Charest a choisi d'établir avec les groupes d'intérêts et les syndicats. Un sondage Léger Marketing, réalisé dans les premiers jours de 2004 pour le compte du Devoir, du Globe and Mail et de CKAC, montrait que 50 % des Québécoises et des Québécois se rangeaient derrière les groupes d'intérêts et les syndicats dans le conflit qui les oppose au gouvernement. Celui-ci obtenait un appui de 41 % seulement, alors que 9 % des citoyens refusaient de répondre. Lorsque l'on demande aux Québécois s'ils font confiance au gouvernement Charest, leur réponse était, jusqu'à la fin du premier mandat, un non très majoritaire, et ce, depuis les premiers mois de l'élection de ce gouvernement⁴⁹. Les raisons que les citoyens évoquent le plus fréquemment pour justifier leur méfiance à l'endroit du gouvernement Charest sont « le non-respect des engagements (32 %), le fait qu'il ne tienne pas compte de l'opinion publique (29 %), le manque de leadership (16 %) et le fait qu'il ne défende pas bien les intérêts du Québec (11 %) »⁵⁰. Jean Charest aurait dû comprendre que son élection en 2003 n'allait pas suffire pour légitimer ses politiques. Peut-être n'aurait-il pas alors donné à son parti l'un de ses pires scores de son histoire à l'élection de mars 2007.

49. Tommy Chouinard, « Les Québécois regrettent leur choix », *Le Devoir*, 24 janvier 2004, p. A3. Un sondage CROP publié dans *La Presse* du 29 avril 2004 montre que 66 % des Québécois sont insatisfaits du gouvernement Charest, alors que seulement 29 % sont satisfaits. Rares sont les gouvernements qui atteignent un tel taux d'insatisfaction aussi rapidement après une première élection.

50. Kathleen Lévesque, « Jean Charest doit partir », *Le Devoir*, 5 mai 2006, p. A1.

La difficile adéquation de la modernisation de l'État à la gouvernance québécoise

« Pour le succès de l'opération, nous mettrons à contribution notre ressource la plus précieuse, soit tous ceux qui œuvrent avec dévouement et professionnalisme à servir leurs concitoyens. »

Monique Jérôme-Forget¹

Comme le soulignait le récipiendaire du prix Nobel d'économie Herbert A. Simon il y a soixante ans², la connaissance en administration publique ressemble à un amalgame contradictoire de proverbes, puisque pour chaque principe managériel prétendument optimal, il existe son contraire, tout aussi séduisant, tout aussi intuitivement logique. Ni radical, ni marginal, mais au contraire ardent défenseur de la primauté de l'efficacité, Simon suggérait pourtant implicitement qu'aucun principe managériel n'est en lui-même efficace et efficient, mais doit toujours être mis en contexte, à la lumière des enjeux et des activités multiples d'une organisation donnée ainsi que des ressources et contraintes avec lesquels doivent composer les gestionnaires publics et les autres fonctionnaires. Bref, non seulement il n'existe pas de panacée managérielle, mais encore les apprentissages sont beaucoup plus difficiles, modestes, incertains et fragiles, que ne le suggèrent les apologistes des discours et des modèles de gestion à la mode. Voilà un exemple de l'humilité et de l'honnêteté intellectuelles qui

-
1. Monique Jérôme-Forget, « Message de la présidente du Conseil du trésor », dans *Moderniser l'État – Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, 2004, p. III.
 2. Herbert A. Simon, « The Proverbs of Administration », *Public Administration Review*, n° 6, 1946, p. 53-67.

font par trop souvent défaut lors de l'élaboration et la mise en œuvre des réformes administratives sous le joug du managérialisme, au Québec et ailleurs dans le monde.

Par-delà le réductionnisme de la modernisation

Contrairement à ce que suggère la démarche de modernisation de l'État québécois, dans une véritable réinvention de la gestion publique, le statut privilégié de l'efficacité s'effrite. Celle-ci n'est plus reconduite comme le *modus operandi* de toute activité administrative. Elle n'est plus synonyme de rationalité, mais plutôt de valeur, de surcroît polysémique, parmi plusieurs autres valeurs possibles³. Elle est également considérée comme plus qu'un simple ratio technique, plus que la finalité prétendument neutre et ultime de l'administration publique. En effet, l'efficacité est elle-même l'expression de la hiérarchisation implicite et non avouée des valeurs privilégiées à travers les activités d'évaluation et de contrôle qui, en définitive, demeurent toujours partielles et subjectives. L'élaboration de critères implique l'exclusion de certains autres, leur pondération respective ne s'impose pas en elle-même et, enfin, la dimension temporelle retenue est toujours problématique en ce qu'elle conditionne les résultats de l'évaluation. Simplement dit, on évalue ce qu'on peut, à la lumière de limites cognitives, temporelles, matérielles et financières particulières et jamais, mais absolument jamais, tout ce qui est pertinent.

Qu'il s'agisse de la gestion par résultats, déjà sacralisée par la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique du gouvernement précédent, ou encore de la mesure et gestion de performance, autrefois connue sous le nom de vérification de l'optimisation des ressources (VOR), aucune évaluation de l'activité gouvernementale ne saurait s'absoudre de ses fondements politiques et idéologiques. En effet, malgré les prétentions technocratiques du vérificateur général (VG), la mesure de la performance demeure, elle aussi, irréductiblement politique. Bien que les rapports du VG ne le soulignent jamais, il y a toujours une négociation, donc un rapport de force politique, entre celui-ci et les organisations publiques pour déterminer les critères d'évaluation et les références sur lesquels repose la mesure de la performance. De même, il y a une seconde négociation, un second rapport de force politique, une fois que les résultats sont connus pour tenter d'en dégager une interprétation commune, ce qui n'est pas

3. Deborah Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York, W.W. Norton & Company, 1997.

toujours possible⁴. La multiplicité des points de vue, des préférences, des sensibilités et des intérêts lors de l'élaboration des critères d'évaluation est donc absolument nécessaire à une modernisation soucieuse de faire fructifier l'héritage démocratique, imparfait mais réel, de la gouvernance québécoise. Or, la démarche du gouvernement québécois n'y participe en rien. Au contraire, elle renie cet héritage complexe, mais progressiste, lié à la diversité et à la délibération, deux valeurs à considérer au même titre que celles de l'efficacité et de l'efficience.

La recherche constante d'une efficacité, d'une efficience et d'une économie accrues, d'une capacité d'innovation et de modernisation sans cesse renouvelée ainsi que l'accent mis sur la qualité du service au citoyen-client ne sont pas seulement autant d'objectifs intrinsèquement problématiques pour la gestion publique, mais aussi autant d'incitatifs à se réclamer de tout nouveau discours managériel, dès lors qu'il entretient des prétentions de distinction et d'enrichissement jusqu'alors inatteignables. En ce sens, la primauté de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie est une source de vulnérabilité pour la gestion publique qui, comme sa contrepartie privée, ne peut alors souffrir d'ignorer la prétendue nouvelle panacée managérielle, au risque d'entraîner d'importants effets pervers, comme le cynisme et le désabusement organisationnels⁵. Contraints par leur devoir de réserve, les fonctionnaires de l'État ne peuvent témoigner sur la place publique de ces effets pervers, qui n'en sont pas moins réels pour autant. Loin de les emballer, de les motiver ou de les mobiliser, la modernisation du gouvernement québécois alimente plutôt leur désengagement et leur désabusement collectif envers le service public.

Le problème, et c'est presque une lapalissade, ne touche pas seulement le contenu du discours managériel, lui-même sujet à débat, mais aussi la contradiction entre ce dernier et la pratique managérielle. Conjuguer un discours d'inclusion à une pratique d'exclusion, conjuguer un discours apolitique à une pratique conflictuelle, ne permet pas d'accroître la crédibilité, mais témoigne au contraire d'un cercle vicieux endémique, chacun de ceux-ci rendant l'autre d'autant plus suspect et incongru qu'il lui est diamétralement opposé. À titre d'illustration, rappelons seulement que le gouvernement québécois avance, d'un côté, que les fonctionnaires sont

4. Pour plus de détails, voir S.L. Sutherland, « "Biggest Scandal in Canadian History" : HRDC Audit Starts Probity War », *Critical Perspectives on Accounting*, n° 14, 2003, p. 187-224 ; Michael Power, *The Audit Society : Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press, 1997.

5. Fortier, *ibid.* ; Christian Rouillard, « Du cynisme au désabusement organisationnel : le nouveau management public en tant que facteur de confusion », *Choix*, Institut de recherche en politiques publiques, vol. 9, n° 6, 2003, p. 21-38.

la ressource la plus précieuse de l'État⁶, alors même que, de l'autre côté, il n'hésite pas à décréter qu'au cours de la prochaine décennie, il « ne procédera plus au remplacement automatique d'un employé de la fonction publique quittant la vie active. Seule la moitié des employés réguliers prenant leur retraite seront effectivement remplacés⁷. » En ce sens, plus les projets, les initiatives et les velléités managérielles s'additionnent, plus devient difficile, voire inatteignable, la participation collective, jusqu'alors valorisée, de manière imparfaite mais réelle, par la gouvernance québécoise. Et tout cela est encore plus problématique dans un contexte de redéfinition continue des fonctions et des responsabilités du secteur public, donc du rôle et de la taille de l'État québécois, incluant évidemment ceux de sa fonction publique.

La recherche d'un esprit d'intrapreneurship en tant qu'élément central de la modernisation de la fonction publique québécoise devrait peut-être céder la place à une redécouverte, à une reconstruction et à une consolidation du sens de l'État. Le rôle de l'État, le leitmotiv du secteur public, est par définition distinctif de celui de la grande firme privée, envers laquelle il n'entretient pas une dynamique d'interchangeabilité, mais au contraire une dynamique de différenciation et de complémentarité. Bref, plutôt que de tenter de réinventer sa raison d'être, si ce n'est de justifier sa seule existence en insistant sur ce qu'il est tout aussi novateur, efficient et efficace que l'est prétendument la firme privée, l'État devrait peut-être au contraire tenter de reformuler ses éléments de distinction, en sachant que rigueur et cohérence managérielles ne sont pas et n'ont jamais été l'apanage de la firme privée. Comme l'affirment Green et Hubbell,

[I]es discours manageriels font ombre à la nature inéluctablement paradoxale des affaires publiques. Ils ignorent la complexité des valeurs, du pouvoir, des méthodes de prise de décision et des institutions publiques que les constitutions des États ont mis en place pour affronter ces paradoxes sur de longues périodes. Les citoyens doivent redécouvrir les racines de leur système de gouvernance et revoir leurs discours en fonction des fondements constitutionnels de ces systèmes. Cette voie les mènera certainement beaucoup plus loin et dans des directions différentes de celle proposée par les discours marchands⁸.

Malheureusement, rien de cela n'est possible tant et aussi longtemps que les tensions entre les rationalités juridique et managérielle se résolvent en

6. Voir la citation au début de la conclusion.

7. Gouvernement du Québec, *Moderniser l'État – Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, 2004, p. 83.

8. Richard T. Green et Lawrence Hubbell, « On Governance and Reinventing Government », dans Gary L. Wamsley et James F. Wolf (dir.), *Refounding Democratic Public Administration – Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, Thousand Oaks, Sage, 1996, p. 62.

faveur de cette dernière et, ainsi, que triomphe le managérialisme au sein de l'administration publique québécoise.

Sur le renouvellement de la pensée et des pratiques managérielles

Un véritable renouvellement de la pensée managérielle rejette l'idée d'une gestion générique aux prétentions d'universalité, d'intemporalité et de transférabilité pour mettre l'accent sur les particularismes du contexte organisationnel, notamment au regard des contraintes et des ressources particulières avec lesquelles doivent composer les gestionnaires publics et les autres fonctionnaires. La gestion publique n'est donc ni une science, ni un art, mais un construit social qui doit être critiqué et reconceptualisé à la lumière d'un souci prononcé pour l'émancipation collective des fonctionnaires, des gestionnaires publics et des différents acteurs de la société civile. L'atrophie du cycle de vie des discours managériels durant les années 1990 ne témoigne pas du dynamisme des études managérielles en tant que champ de connaissances appliqué, mais plutôt de son caractère parfois superficiel et de l'état de confusion dans lequel il semble baigner. Parmi les difficultés ou les faiblesses qui caractérisent les études managérielles, on peut d'abord penser à sa dérive instrumentale, dont l'illustration la plus convaincante tient certes à ces monographies, aussi nombreuses que superficielles, sur les pratiques dites gagnantes, celles à partir desquelles devrait subséquentement s'articuler tout exercice de modernisation de la gestion, dans une organisation publique comme dans une firme privée.

Peut-être faudrait-il également reconnaître que la « bureaucratiation » est un phénomène inévitable dès lors qu'une organisation atteint une certaine taille et que ses activités stratégiques et opérationnelles atteignent un certain niveau de complexité. Il ne s'agit alors pas tant de rejeter la bureaucratie en lui substituant la chimère du marché concurrentiel, que de s'approprier d'une manière constructive et progressiste son héritage. Selon cette chimère, c'est en stimulant la concurrence pour l'offre de services publics et en misant sur le potentiel d'innovation des firmes privées que l'on créera une gestion publique à la fois plus efficace, efficiente et économe. Toujours selon la même logique, c'est par le biais d'incitatifs économiques individuels, par l'appât des primes au rendement, que les gestionnaires publics seront motivés et mobilisés pour mieux gérer leurs organisations, d'autant plus qu'on leur accorderait une marge de manœuvre accrue. L'empressement de « passer à l'action » de façon systématique suggère que les effets pervers, les insuffisances et les ratés du modèle de marché et du volontarisme libéral sont naïvement ou habilement occultés. « S'il y a un coût à la bureaucratie, il y en a aussi un lié à son abandon »

rappellent Gow et Hodgetts⁹ en notant que lorsque les partenariats et les privatisations posent problème, comme ce fût le cas entre autres avec l'approvisionnement en eau en Ontario, le public se tourne vers les gouvernements pour trouver des solutions, si ce n'est pour reprendre en main la prestation des services.

Certes, l'appropriation d'un héritage bureaucratique va dans le sens contraire de la modernisation québécoise, comme d'ailleurs du discours dominant en études managérielles qui, encore aujourd'hui, pêche par excès de caricature en réduisant la bureaucratie à ses seuls effets pervers¹⁰. La bureaucratie, en tant que forme organisationnelle, est beaucoup plus que ses effets pervers et ses conséquences non voulues. Les principes de la standardisation, de la spécialisation et de la hiérarchie, pour n'en nommer que trois, vont perdurer et survivre à toute velléité de « débureaucratization » organisationnelle¹¹. L'idée d'un héritage tient à ce que celui-ci soit quelque chose que l'on accepte, que l'on s'approprie et que l'on transforme à la lumière d'un contexte organisationnel donné. C'est à la lumière d'enjeux, d'objectifs, de contraintes et de ressources particulières que toute organisation bureaucratique mérite d'être examinée. En ce sens, malgré le discours connu sur ses caractères rigide et passéiste, la bureaucratie est, elle aussi, une forme dynamique qui peut aller de sa variante coercitive à sa variante facilitatrice¹².

Une façon de s'approprier cet héritage bureaucratique est la reconnaissance et la valorisation des identités multiples de chaque individu, afin de créer des espaces de rencontre et de dialogue organisationnels¹³. L'idée est de permettre, et non de forcer, à chacun de dépasser l'état réducteur de l'identité organisationnelle dans laquelle il est trop souvent restreint. En

9. James Iain Gow et J.E. Hodgetts, « Where are we coming from? Are there any useful lessons from our administrative history? », *Canadian Public Administration*, vol. 46, n° 2, 2003, p. 191, traduction libre.

10. Éric Montpetit et Christian Rouillard, « La Révolution tranquille et le réformisme institutionnel : pour un dépassement des discours réactionnaires sur l'étatisme québécois », *Globe: revue internationale d'études québécoises*, vol. 4, n° 1, 2001, p. 119-140.

11. Peter Aucoin, « The Design of Public Organizations for the 21st Century: Why Bureaucracy Will Survive in Public Management », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 40, n° 2, 1997, p. 290-306.

12. Paul S. Adler et Bryan Borys, « Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercitive », *Administrative Science Quarterly*, n° 41, 1996, p. 61-89.

13. On peut distinguer parmi ces identités multiples, au-delà de celles divergentes et convergentes, celles proactives, réactives et latentes. Comme ces identités se manifestent et se façonnent à travers les interactions politiques, cognitives et émotionnelles que sont les communications et les relations interpersonnelles, tout autant qu'à travers la prise de décision elle-même, elles peuvent, selon les circonstances, passer d'une catégorie à l'autre et possèdent toutes, par voie de conséquence, une dimension stratégique.

ce sens, celle-ci n'est pas une négation des identités traditionnelles, celles basées sur les rôles et les fonctions managériels, mais plutôt un rejet de leur caractère hégémonique. Le point de vue ici privilégié reconnaît au contraire à chaque acteur organisationnel des identités multiples, parmi lesquelles certaines sont conciliables ou complémentaires, alors même que d'autres sont irréconciliables ou contradictoires. En ce sens, il reconnaît à chacun le droit à ses propres contradictions identitaires. Aussi, ce point de vue tend à amenuiser un des véritables effets pervers de la bureaucratie, à savoir sa déshumanisation relative. En simplifiant quelque peu, celle-ci se produit lorsque les individus qui composent la bureaucratie ne se perçoivent plus que comme des boîtes et des catégories fonctionnelles. Reconnaître la multiplicité des identités organisationnelles et refuser de les instrumentaliser participent donc à la redécouverte de l'élément humain dans une organisation complexe.

La modernisation libérale est loin de favoriser de tels espaces de rencontre et de dialogue organisationnels. Bien au contraire, puisque l'un de ses paradoxes est de prétendre miser sur la confiance, la collaboration et le « partenariat », alors que le moteur en est la concurrence et l'atomisation à travers la poursuite d'intérêts individuels. Quelle société allons-nous construire à partir de nos « sept millions d'ambitions » qui s'entrechoqueront dans un marché où le citoyen est travesti en client et l'esprit de service public des fonctionnaires gommé pour faire place à leur intérêt d'intrapreneurs individuels ? L'administration publique n'est pas qu'un prestataire de services, c'est encore et surtout l'institution qui incarne les valeurs collectives et qui les diffuse dans la communauté¹⁴.

Enfin, il y a certainement lieu de diminuer le caractère fantasmagorique des discours sur la modernisation de la gestion publique et, ainsi, de ne plus prétendre à la quadrature du cercle avec chaque nouveau cadre de gestion, guide de mise en œuvre ou loi structurante. Plus humblement, il s'agit de créer, à travers les cadres de gestion, des éléments d'orientation symbolique dont l'atteinte n'est pas tant valorisée que leur poursuite. Cette approche éviterait de créer des attentes collectives systématiquement non

14. Pour une analyse plus complète des enjeux de transformation sociale qu'implique la foi envers le marché et les intérêts individuels, voir Linda deLeon et Robert B. Denhardt, « The political theory of reinvention », *Public Administration Review*, vol. 60, n° 2, 2000, p. 89-97. Voir aussi, au sujet des impacts régressifs du modèle entrepreneurial de « réinvention », Richard T. Green et Lawrence Hubbell, « On Governance and Reinventing Government », dans Gary L. Wamsley et James F. Wolf (dir.), *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, Thousand Oaks, Ca, Sage Publications, 1996. Pour une description générale des modèles de marché appliqués au secteur public, voir notamment Guy B. Peters, *The Future of Governing*, 2^e édition, University Press of Kansas, 2001, p. 23-49.

comblées¹⁵. Bref, il s'agit de reconnaître le caractère utopique, au sens philosophique du terme, des cadres de gestion. Cette utopie managérielle permet un retour sur les projets d'émancipation collective, toujours à construire, à travers la négociation continue des modalités d'accroissement de la participation et de la délibération collectives que recherche la gestion publique. Par sa nature même, la gestion publique est un phénomène dynamique et son renouvellement s'accomplit essentiellement à petits pas, de manière incrémentale, grâce aux décisions et aux actions quotidiennes des gestionnaires et des autres fonctionnaires. Bien entendu, on peut concevoir certains moments charnières, certains points de rupture dans l'histoire de l'administration publique québécoise, mais aucun de ceux-ci ne saurait prendre forme sans la complicité pleine et entière des acteurs de la gouvernance québécoise. Le premier partenariat duquel devrait se soucier le gouvernement québécois n'est pas celui avec les firmes privées, mais plutôt celui avec les employés de l'État, incluant, bien entendu, les réseaux décentralisés de l'éducation, de la santé et des municipalités. D'ailleurs, quelles leçons peut-on pour le moment tirer du premier PPP québécois à l'intérieur de la modernisation de l'État, à savoir le parachèvement de l'autoroute 25 ?

Le premier partenariat public-privé de la modernisation de l'État : que reste-t-il de la société civile et de ses citoyens ?

La nature et l'ampleur des bénéfices réels de ce premier PPP québécois demeurent, pour le moment, bien difficiles à cerner, malgré l'enthousiasme de ses apologistes. Rien ne permet de croire non plus que ceux-ci soient plus nombreux et plus importants que ses effets pervers et conséquences non voulues, bien au contraire. En effet, l'aversion envers la dette publique est caractéristique d'un contexte macro-économique favorable aux PPP comme instrument de mise en œuvre des politiques publiques, sans égard à sa justesse par rapport aux trois E, particulièrement si l'efficacité se conjugue aux valeurs démocratiques d'équité, de délibération et de diversité. Les prétentions d'efficacité, d'efficacités et d'économie supérieures du secteur privé ne doivent pas être présumées, mais plutôt systématiquement remises en question à la lumière de critères explicites reflétant les besoins, les intérêts, les préférences et les sensibilités de la société civile.

Il peut être séduisant d'avancer que l'endettement est d'emblée une mauvaise chose et qu'en réduisant la dette, tout en concrétisant la mise

15. Évidemment, une telle perspective ne peut qu'entraîner un amenuisement de l'intérêt voué à la gestion par résultats (GPR), ce qui ne serait pas nécessairement une mauvaise chose pour l'impératif démocratique de l'administration publique.

en œuvre d'infrastructures et de services par le biais des PPP, le gouvernement se donne une fière allure de « gestionnaire » efficace et responsable des fonds publics, en plus de se vanter d'améliorer sa cote de crédit. Bien qu'il soit évidemment possible de concevoir une utilisation constructive de la dette publique pour des projets de développement, quel beau paradoxe de réaliser que cette cote pourrait justement servir à obtenir des taux d'emprunt plus bas pour la réalisation de ces projets à meilleurs coûts en mode conventionnel¹⁶. Pourtant, comment entretenir lucidement cette impression que les PPP n'impliquent pas d'endettement financier, voire même social, alors qu'ils engagent l'État dans une relation contractuelle à très long terme avec un monopole privé et restreignent radicalement les choix futurs des prochains gouvernements et des citoyens du même coup. Les citoyens devenus clients sont à la merci de ce contrat et leurs droits, de même que leurs recours, se réduisent à ceux des consommateurs. Le politique, dans ce qu'il a de plus louable, aura été évacué.

Par le biais d'un examen approfondi de la démarche de formation du premier PPP en infrastructure routière au Québec, soit le projet du prolongement de l'autoroute 25, réalisée avec l'appui de l'Agence des partenariats public-privé du Québec, on peut constater que celle-ci résume à elle seule la démarche gouvernementale exposée tout au long de cet ouvrage.

Discréditation et disqualification des acteurs internes et externes; bafouage des trois processus de consultation légitimes pourtant prévus au processus et même au détriment des lois les supportant; déni de l'autonomie d'action et de décision des autres pouvoirs publics (la ville de Montréal n'a plus la maîtrise de son plan d'aménagement et de ses politiques liées à la réduction des gaz à effet de serre et à la valorisation des transports publics); mécanismes multiples d'appâtage et de courtise d'éventuels partenaires par le biais d'indemnisations pour leur participation (1 million de dollars chacun), de la fourniture de travaux préalables visant à leur « faciliter » la tâche (70 millions de dollars de travaux préparatoires en mode conventionnel); montant forfaitaire en fin de contrat malgré une propriété déjà acquise (100 millions de dollars après 35 ans); mécanismes de recouvrement appuyés par la Société d'assurance automobile du Québec (SAAQ) pour les mauvais payeurs; accès à des informations personnelles des utilisateurs dans les dossiers de la SAAQ; critères de performance réduits à la seule « disponibilité » de l'infrastructure pour les premiers 60-80% des paiements exigibles par le partenaire (les 20-40% additionnels sont assortis

16. Ken Coghill et Dennis Woodward, « Political issues of public-private partnerships », dans Graeme Hodge et Carten Greve (dir.), *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2005.

de critères sur les plans du service et de l'entretien); garanties généreuses de revenus minimaux relatifs au péage (eux aussi sur la seule base de la disponibilité de l'infrastructure et, évidemment, du fonctionnement du système de péage électronique!); exclusivité des gains au partenaire jusqu'à 120% des revenus estimés ayant servi à la soumission; grande latitude dans l'établissement des modalités et des montants de péage (frais administratifs, transpondeur, abonnements, tarifs unitaires variés pour automobile ou camion). Enfin, difficile de passer sous silence la confusion entretenue sur les montants alors que les frais et coûts pour l'État sont présentés en dollars courants de 2002 (donc non indexés), et que les déductions et retenues liées au non-respect des exigences de l'entente sont exprimées en dollars courants de 2006.

Nous n'en sommes qu'aux premiers balbutiements en matière de PPP au Québec. Notre enthousiasme doit étonner alors que s'accumulent des critiques à partir d'expériences étrangères, d'analyses et d'appareillages conceptuels et théoriques plus raffinés que ceux sur lesquels s'appuient, tant bien que mal, les PPP. Nous trainons encore le potentiel radical porté par le concept de « réingénierie », malgré l'adoucissement proposé par l'appellation plus récente de « modernisation de l'État », ainsi que des difficultés de mise en œuvre et de la faible concordance avec les résultats promis. Pourtant, ailleurs dans le monde, à la suite de plusieurs décennies de réformes, on parle de plus en plus de « régénération post-réforme » dans le sens explicite de chercher à réparer les dommages causés par ces transformations néolibérales. Ainsi,

[w]e followed a very business-oriented reform project from the 1980s on, which introduced management flexibility into the public sector, but not necessarily better outcomes. A decade ago reformers were talking about « hollowing out » as a good thing. There is an implicit assumption here that if we are now seriously talking about regeneration then many of those reforms have not worked, or have been misdirected, or have not had the intended results. Regeneration may be a critique of our previous tunnelled vision¹⁷.

Bien que ce concept de régénération puisse lui aussi correspondre à une autre « mode » passagère et devienne un autre grand récit aux prétentions universelles et intemporelles, il n'en reste pas moins que son apparition dans les discours actuels des pays anglo-saxons, jusqu'au paravant sous le joug du managérialisme, est digne d'attention. En effet, n'est-il pas

17. John Wanna, « Prospects for Regeneration in Government: What we Talk about is More Important than What we Do or how we Do it », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 64, n° 2, 2004, p. 20.

important, plus que tout, que nous discussions et débattions sur une base citoyenne, encore et encore s'il le faut ?

Plutôt que de nourrir son préjugé favorable envers les PPP, le gouvernement libéral devrait peut-être se soucier davantage des besoins, des intérêts et des préférences de la société civile et, ainsi, tenter de nouer des liens de complicité avec ses principaux acteurs collectifs, incluant ceux dont les ressources modestes limitent fortement l'accès au débat public. Force est d'admettre, en ce sens, que la formule privilégiée lors des forums régionaux, qui consacrent la participation aléatoire de la citoyenneté, relève plus d'un souci d'apparence que de la consultation authentique. Aux trois E (économie, efficacité et efficacité) privilégiés par la modernisation de l'État québécois, il convient d'en conjuguer un quatrième, soit celui de l'équité. De même, pour freiner la dérive idéologique sur laquelle repose cette démarche, il devient maintenant criant d'y ajouter trois D, à savoir : diversité, délibération et démocratie. La diversité des points de vue, des préférences, des sensibilités et des intérêts des acteurs de la société civile, comme de ceux de l'administration publique québécoise elle-même, ne peut s'exprimer sans que soient créés les espaces de délibération, de débats et d'échanges par lesquels s'articule la démocratie contemporaine. Autant d'éléments incontournables pour enrichir la gouvernance québécoise et accroître la participation citoyenne qui, malheureusement, échappe encore et toujours au gouvernement Charest.

Plus qu'un simple problème de communication, l'impopularité chronique du gouvernement Charest et la pérennité du taux d'insatisfaction élevé des Québécois et Québécoises envers celui-ci éclaboussent aussi la nature de ses réformes administratives, ainsi que leurs modalités de mise en œuvre. Si le fossé entre les ambitions initiales de la réingénierie et les réalisations plus modestes de la modernisation permet à certains de conclure que « la montagne a accouché d'une souris », il y a lieu de rappeler que les externalités de la démarche font elles aussi partie du bilan, parmi lesquelles le climat de confrontation et d'ambiguïté organisationnelle dans lequel a constamment baigné l'administration publique québécoise durant les dernières années. De même, l'objectif du « un sur deux » pour réduire la taille de la fonction publique est porteur de conséquences significatives au regard de la capacité de l'État québécois. Enfin, il faudrait peut-être aussi souligner que la distance, en l'occurrence prononcée, entre le discours et l'action gouvernementale n'est pas un gage de réussite, mais plutôt une illustration de confusion et d'incohérence.

Bibliographie

- Adler, Paul S., et Bryan Borys, « Two Types of Bureaucracy : Enabling and Coercitive », *Administrative Science Quarterly*, n° 41, 1996, p. 61-89.
- Allison, Graham T., « Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? », dans Jay M. Shafritz et Albert C. Hyde (dir.), *Classics of Public Administration*, 4^e édition, Toronto, Harcourt Brace College, 1997, p. 383-400.
- Arcand, Denis, « Le budget Séguin: Le patronat s'inquiète pour la recherche », *La Presse*, 13 juin 2003, p. B10.
- Arrowsmith, James, Keith Sisson et Paul Marginson, « What can "benchmarking" offer the open method of co-ordination? », *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n° 2, 2004, p. 311-328.
- Aucoin, Pander, « The Design of Public Organizations for the 21st Century: Why Bureaucracy Will Survive in Public Management », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 40, n° 2, 1997, p. 290-306.
- Auerbach, L., A. Donner, D.D. Panders, M. Townson et A. Yalnizyan, « Funding Hospital Infrastructure: Why P3s Don't Work, and What Will », *Canadian Centre for Policy Alternatives*, 2003, [en ligne], <http://www.policyalternative.ca> (page consultée le 3 mars 2004).
- Bélanger, Yves, *Québec Inc. : L'entreprise québécoise à la croisée des chemins*, Montréal, HMH, 1998.
- Bennis, Warren, et Michael Mische, *The 21st Century Organization: Reinventing through Reengineering*, San Diego, Pfeiffer & company, 1995.
- Bergeron, François, et Jean Falardeau, *La Réingénierie des processus d'affaires dans les organisations canadiennes – les avantages et les conditions de réussite: une étude de 134 projets*, Montréal, Les Éditions transcontinentales, 1994.
- Bernier, Luc, et Francis Garon, « Les sociétés d'État québécoises: après les privatisations, l'adaptation à l'économie mondialisée », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec: État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, 2003, p. 227-250.
- Bernoux, Philippe, *La sociologie des organisations*, Paris, Seuil, 1986.
- Beugré, Constant D., « Implementing Business Process Reengineering – The Role of Organizational Justice », *Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 34, n° 3, 1998, p. 347-360.
- Borgeat, Louis, *La sécurité d'emploi dans le secteur public*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1996.

- Borins, Sanford, «What the New Public Management is Achieving: a Survey of Commonwealth Experience», dans Lawrence R. Jones, Kuno Schedler et Stephen W. Wade (dir.), *Advances in International Comparative Public Management*, Greenwich (Connecticut), JAI Press, 1997, p. 49-70.
- Bouchard, Gilles, «De citoyen à client: plus qu'un changement de vocabulaire», *Politique et Sociétés*, n° 29, 1996, p. 159.
- Bouckaert, Geert, «La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs?», *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, 2003, p. 39-54.
- Bouckaert, Geert, et Steven Van de Walle, «"Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of Good Governance: Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, n° 3, 2003, p. 329-343.
- Bourque, Gilles L., *Le modèle québécois de développement: de l'émergence au renouvellement*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2000.
- Broadbent, Jane, et Richard Laughlin, «Public private partnerships: an introduction», *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 16, n° 3, 2003, p. 332-341.
- Broadbent, Jane, et Richard Laughlin, «The private finance initiative: Clarification of a future research agenda», *Financial Accountability & Management*, vol. 15, n° 2, 1999, p. 95-114.
- Broadbent, Jane, Jas Gill et Richard Laughlin, «Evaluating the Private Finance Initiative in the National Health Service in the UK», *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 16, n° 3, 2003, p. 422-445.
- Brooks, Stephen, et Brian Tanguay, «Quebec's Caisse de dépôts et placements: Tool of Nationalism?», *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 28, n° 1, 1985, p. 99-119.
- Brunelle, Dorval, *La désillusion tranquille*, Montréal, Hurtubise HMH, 1978.
- Callon, Michel, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Paris, Éditions du Seuil, 2001.
- Cameron, David M., «Whither the Canadian Polity? Program Review and the Idea of the Public Good», dans Amelita Armit et Jacques Bourgault (dir.), *Hard Choices or No Choices: Assessing Program Review – L'heure des choix difficiles: l'évaluation de l'Examen des programmes*, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada, 1996, p. 113-119.
- Carroll, Barbara W., et David E. Garkut, «Is There Empirical Evidence of a Trend Towards «Managerialism»? A Longitudinal Study of Six Countries», *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 39, n° 4, 1996, p. 535-553.
- Carter, Neil, «Performance indicators: "backseat driving" or "hands off" control?», *Policy and Politics*, vol. 17, n° 2, 1989, p. 131-138.

- Chadwick, Andrew, et Christopher May, « Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: "e-Government" in the Unites States, Britain, and the European Union », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 16, n° 2, 2003, p. 271-300.
- Champy, James, *Reengineering Management – the Mandate for New Leadership*, New York, Harper Business, 1995.
- Charest, Jean, « Lettre ouverte aux Québécois: Le Québec a fait un pas en avant depuis six mois », *Le Devoir*, 14 octobre 2003, p. A7.
- Charest, Jean, *Discours du premier ministre du Québec à l'occasion de l'inauguration de la 37^e législature*, 15 mai 2003.
- Charest, Jean, « De Québec Inc. à Québec.com », dans Yves Bélanger, Robert Comeau et Céline Métivier (dir.), *La révolution tranquille, 40 ans plus tard: un bilan*, Montréal, VLB éditeur, 2000.
- Charih, Mohamed, « La révision des programmes fédéraux: un examen du processus », dans Amelita Armit et Jacques Bourgault (dir.), *Hard Choices or No Choices: Assessing Program Review – L'heure des choix difficiles: l'évaluation de l'Examen des programmes*, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada, 1996, p. 29-38.
- Charih, Mohamed, et Lucie Rouillard, « The New Public Management », dans Mohamed Charih et Arthur Daniels (dir.), *New Public Management and Public Administration in Canada / Nouveau management public et administration publique au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1997, p. 27-45.
- Chevallier, Jacques, et Danièle Loschak, « Rationalité juridique et rationalité managérielle dans l'administration française », *Revue française d'administration publique*, n° 24, 1982, p. 53-94.
- Chouinard, Tommy, « Les Québécois regrettent leur choix », *Le Devoir*, 24 janvier 2004, p. A3.
- CIRANO, *Les Partenariats public-privé: une option à découvrir*, 2004, [en ligne], <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2004RB-02.pdf> (page consultée le 25 mai 2004).
- Coghill, Ken, et Dennis Woodward, « Political issues of public-private partnerships », dans Graeme Hodge et Carten Greve (dir.), *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2005, p. 91.
- Cohen, Joshua, « Deliberation and Democratic Legitimacy », dans Bohaman et W. Rehg (dir.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- Courchene, Thomas, « Glocalization: the Regional/International Interface », *Canadian Journal of Regional Science*, vol. 17, n° 1, 1995, p. 1-20.
- Crozier, Michel, *État moderne, État modeste*, Paris, Le Seuil, 1997.

- David, Françoise, « Pour un État solidaire d'abord », dans Michel Venne (dir.), *Justice, démocratie et prospérité: L'avenir du modèle québécois*, Montréal, Québec Amérique, 2003, p. 71-75.
- Deakin, N., K. Walsh, « The enabling state: the role of markets and contracts », *Public Administration*, n° 74, 1996, p. 33-48.
- DeLeon, Linda, et Robert B. Denhardt, « The political theory of reinvention », *Public Administration Review*, vol. 60, n° 2, 2000, p. 89-97.
- DeLeon, Pander, *Democracy and the Policy Sciences*, Albany, State University of New York Press, 1997.
- Denhardt, Robert B., et Jane Vinzant Denhardt, « The New Public Service: Serving Rather than Steering », *Public Administration Review*, vol. 60, n° 6, 2000, p. 549-559.
- Dion, Léon, « Les sommets socio-économiques: vers un corporatisme libéral? », *Gestion*, novembre 1981.
- Drucker, Peter, *À propos du management*, Paris, Village Mondial, 2000.
- Dutrisac, Robert, « Vers un déficit de deux milliards », *Le Devoir*, samedi 29 janvier 2005, p. A1.
- Edwards, Pamela, et Jean Shaoul, « Partnerships: for better, for worse? », *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 16, n° 3, 2003, p. 397-421.
- English, Linda M., et James Guthrie, « Driving privately financed projects in Australia: what makes them tick? », *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 16, n° 3, 2003, p. 493-511.
- Facal, Joseph, « Le pari de la vérité », *La Presse*, vendredi 6 septembre 2002, p. A11.
- Favreau, Louis, « Initiatives locales et pouvoirs publics: une cohabitation compromise », *Le Devoir*, 5 avril 2004, p. A6.
- Forest, Jean-Michel, « Lors des dernières élections, j'avais 20 ans... », *Le Devoir*, 2 mars 2004, p. A6.
- Fortier, Isabelle, « Du scepticisme au cynisme: paradoxes des réformes administratives », *Choix*, Institut de recherche en politiques publiques, vol. 9, n° 6, 2003, p. 3-20.
- Fournier, Pierre, *Les sociétés d'État et les objectifs socio-économiques du Québec: une évaluation préliminaire*, Québec, Les Publications du Québec, 1979.
- Francoeur, Louis-Gilles, « Autoroute 25: feu vert au projet avant la fin des consultations », *Le Devoir*, 15 novembre 2006, p. A6.
- Gagnon, Alain-G., et Mary Beth Montcalm, *Québec: au-delà de la Révolution tranquille*, Montréal, VLB éditeur, 1992.
- Gains, Francesca, « Implementing privatization policies in "Next Step" agencies », *Public Administration*, vol. 77, n° 4, 1999, p. 713-730.

- Gélinas, André, *L'administration centrale et le cadre de gestion – les ministères, les organismes, les agences, les appareils centraux*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003.
- Gélinas, André, *L'intervention et le retrait de l'État – l'impact sur l'organisation gouvernementale*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2002.
- Glackin, J., « Ethics and the Public Service : Exploring Differences since the Reforms. », *Public Sector*, n° 25, 2002, p. 17-21.
- Good, David A., *The Politics of Public Management : The HRDC Audit of Grants and Contributions*, University of Toronto Press, 2003.
- Gouvernement du Canada, *Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Lambert)*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1979.
- Gouvernement du Canada, *Commission royale sur l'organisation du gouvernement (Glassco)*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1962.
- Gouvernement du Québec, *Deuxième rapport d'étape – Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2006.
- Gouvernement du Québec, *Premier rapport d'étape – Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2005.
- Gouvernement du Québec, *Moderniser l'État – Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2004.
- Gouvernement du Québec, *Politique-cadre sur les partenariats public-privé*, Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Gouvernement du Québec, *Plan de gestion des ressources humaines 2004-2007 – Prendre en main l'avenir de notre fonction publique*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 2004.
- Gouvernement du Québec, *Loi sur la fonction publique – L.R.Q., chapitre F-3.1.1.*, dernière version disponible (à jour au 1^{er} décembre 2004), Québec, Éditeur officiel du Québec, 2004.
- Gouvernement du Québec, *Moderniser l'État – Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, 2004.
- Gouvernement du Québec, *Projet de loi no. 31 : Loi modifiant le code du travail*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2003, p. 4 (article 6).
- Gouvernement du Québec, *Projet de loi no. 25 : Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2003, p. 2 (notes explicatives).
- Gouvernement du Québec, *Projet de loi no. 34 : Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2003, p. 26 (article 98).
- Gouvernement du Québec, *Loi sur l'administration publique (Projet de loi 82)*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2000.

- Gouvernement du Québec, *Pour de meilleurs services aux citoyens : un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique : Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 1999.
- Gouvernement du Québec, *Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux* (rapport Facal), 1997.
- Gouvernement du Québec, *Commission de l'administration et du budget* (Lemieux-Lazure), Québec, 1990.
- Gouvernement du Québec, *Privatisation des sociétés d'État, orientations et perspectives* (Rapport Fortier), Québec, Ministère des Finances, ministre délégué à la Privatisation, 1986.
- Gouvernement du Québec, *Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales* (Gobeil), Québec, 1985.
- Gouvernement du Québec, *Le virage technologique – programme d'action économique*, Québec, Ministère d'État au Développement économique, 1982.
- Gouvernement du Québec, *Commission spéciale sur la fonction publique* (Bisaillon), Québec, 1982.
- Gouvernement du Québec, *Bâtir le Québec – énoncé de politique économique*, Ministère d'État au Développement économique, 1979.
- Gouvernement du Québec, *Rapport Descôteaux/Vézina, Une politique économique québécoise*, Québec, 1974.
- Gouvernement du Québec, [en ligne], <http://www.tresor.gouv.qc.ca/marche/bureau.htm> (page consultée le 25 mai 2004).
- Gouvernement du Québec, [en ligne], <http://www.tresor.gouv.qc.ca/marche/partenariats/index.htm> (page consultée le 25 mai 2004).
- Gow, James Iain, « Accountability, rationality, and new structures of governance: making room for political rationality », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 16, n° 2, 2001, p. 55-70.
- Gow, James Iain, « Managing All Those Contracts: Beyond Current Capacity ? », dans Mohamed Charih et Arthur Daniels (dir.), *New Public Management and Public Administration in Canada / Nouveau management public et administration publique au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1997, p. 235-261.
- Gow, James Iain, « Frauds and Victims: Some Difficulties in Applying the Notion of Service to the Clientele in the Public Sector », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 38, n° 4, 1995, p. 557-577.
- Gow, James Iain, « La vie mouvementée de l'administration publique québécoise », dans Gérard Daigle (dir.), *Le Québec en jeu. Comprendre les grands enjeux*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1992.
- Gow, James Iain, « Repenser l'État et son administration », *Politique*, n° 11, 1987, p. 5-42.

- Gow, James Iain, *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1986.
- Gow, James Iain, et Caroline Dufour, « Le nouveau management public est-il un paradigme ? Cela a-t-il de l'importance ? », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 66, n° 4, 2000, p. 679-707.
- Gow, James Iain, et J.E. Hodgetts, « Where Are We Coming From ? Are There Any Useful Lessons From Our Administrative History ? », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 46, n° 2, 2003, p. 178-201.
- Green, Richard T., et Lawrence Hubbell, « On Governance and Reinventing Government », dans Gary L. Wamsley et James F. Wolf (dir.), *Refounding Democratic Public Administration – Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, Thousand Oaks, Sage, 1996.
- Gregory, Robert, et Jorgen Gronnegaard Christensen, « Similar Ends, Different Means : Contractualism and Civil Service Reform in Denmark and New Zealand », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 17, n° 1, 2004, p. 59-82.
- Grint, Keith, et Pander Case, « The Violent Rhetoric of Re-engineering : Management Consultancy on the Offensive », *Journal of Management Studies*, vol. 35, n° 5, 1998, p. 557-577.
- Halligan, John, « Australia : Balancing Principles and Pragmatism », dans J.P. Olsen et B.G. Panders (dir.), *Lessons from experience : Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian University Press, 1996.
- Halligan, John, « The diffusion of civil service reform », dans Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry et Theo A.J. Toonen (dir.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, Indiana University Press, 1996, p. 288-317.
- Hammer, Michael, « Reengineering is Not Hocus-Pocus », *Accross the Board*, septembre 1994, p. 45-47.
- Hammer, Michael, *Beyond Reengineering – How the Process-Centered Organization is Changing Our Work and Our Lives*, New York, Harper Business, 1996.
- Hammer, Michael, et James Champy, *Le Reengineering – Réinventer l'entreprise pour une amélioration spectaculaire de ses performances*, Paris, Dunod, 1993.
- Hammer, Michael, et Steven Stanton, *The Reengineering Revolution – a Handbook*, New York, Harper Business, 1995.
- Harlow, Carol, « Les agences exécutives au Royaume-Uni et les questions de responsabilité », *Revue française d'administration publique*, n° 87, 1998, p. 443-453.
- Heald, David, « Value for money tests and accounting treatment in PFI schemes », *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 16, n° 3, 2003, p. 342-371.
- Herzberg, Frederick, *The Motivation to Work*, Cleveland, World Publishing, 1959.

- Herzberg, Frederick, *Work and the Nature of Man*, Cleveland, World Publishing, 1966.
- Hood, Christopher, « The Risk Game and the Blame Game », *Government and Opposition*, n° 37, 2002, p. 15-37.
- Hood, Christopher, « Public Service Bargains and Public Service Reforms » dans Guy B. Panders et Jon Pierre (dir.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reforms*, London, Routledge, 2001.
- Hudon, Raymond, « Polarization and Depolarization of Quebec Political Parties », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Quebec: State and Society*, 1^{re} édition, Agincourt, Ontario, Methuen, 1994.
- Hyde, A.C., « Changing Concepts, Goals, and Methods: Afterword », *The Public Manager – The New Bureaucrat*, automne 1995, p. 25-27.
- Institut économique de Montréal, *Des services publics plus efficaces grâce au partenariat public-privé*, [en ligne], <http://www.iedm.org/andudes/partenariat.pdf>, 2003 (page consultée le 25 mai 2004); http://www.iedm.org/andudes/andude25_fr.html (page consultée le 25 mai 2004).
- Jackson, Brad, *Management Gurus and Management Fashions*, Londres et New York, Routledge, 2001.
- Jackson, Pander M., « Public sector added value: can bureaucracy deliver? », *Public Administration*, vol. 79, n° 1, 2001, p. 5-28.
- Jacob, Steve, Recension de « Christian Rouillard, Éric Montpetit, Isabelle Fortier et Alain-G. Gagnon, La réingénierie de l'État: vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise », *Politique et sociétés*, vol. 25, n° 1, 2006, p. 152-156.
- Jaffe, Dennis T., et Cynthia D. Scott, « Reengineering in Practice – Where Are the People? Where Is the Learning? », *Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 34, n° 3, 1998, p. 250-267.
- James, C., « The Relations between Ministers and Chief Executives », *Public Sector*, n° 25, 2002, p. 3-5.
- Jérôme-Forget, Monique, « S'ajuster au vent de la concurrence et de la modernité », dans Yves Bélanger, Robert Comeau et Céline Métivier (dir.), *La Révolution tranquille, 40 ans plus tard: un bilan*, Montréal, VLB éditeur, 2000.
- Johnson Bagby, Laurie M. et James L. Franke, « Escape From Politics: Philosophic Foundations of Public Administration », *Management Decision*, vol. 39, n° 8, 2001, p. 623-633.
- Kernaghan, Kenneth, « Towards a public-service code of conduct – and beyond », *Canadian Public Administration*, vol. 40, n° 1, 1997, p. 40-54.
- Kettl, Donald F., *The Global Public Management Revolution – A Report on the Transformation of Governance*, Washington (D.C.), Brookings Institution Press, 2000.
- Klingermann, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert et Ian Budge, *Parties, Policies and Democracy*, Boulder, Westview Press, 1994.

- Koppenjan, Joop F.M., «The formation of public-private partnerships: Lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands», *Public Administration*, vol. 83, n° 1, 2005, p. 135-157.
- Laboucheix, Vincent (dir.), *Traité de la qualité totale – Les nouvelles règles du management des années 90*, Paris, Dunod, 1990.
- Lamoureux, Henri, *Les dérives de la démocratie: Questions à la société civile québécoise*, Montréal, VLB éditeur, 1999.
- Leduc, Gilbert, *Le Soleil*, 7 octobre 2003, p. A8.
- Leitch, Shirley, et Judy Motion, «Public-private partnerships: Consultation, cooperation and collusion», *Journal of Public Affairs*, vol. 3, n° 3, 2003, p. 274, traduction libre.
- Lessard, Denis, «Le futur pont de l'autoroute 25. Des traversées coûteuses... et payantes», *La Presse*, 12 novembre 2006, p. A7.
- Lévesque, Benoît, «Vers un modèle québécois de seconde génération?», dans Michel Venne (dir.), *Justice, démocratie et prospérité: L'avenir du modèle québécois*, Montréal, Québec Amérique, 2003, p. 49-70.
- Lévesque, Kathleen, «Réingénierie: comment vaincre les résistances», *Le Devoir*, 9 mars 2004, p. A3.
- Majone, Giandomenico, *Evidence, argument and persuasion in the policy process*, New Heaven, Yale University Press, 1989.
- Mansbridge, Jane, «Rethinking Representation», *American Political Science Review*, vol. 97, n° 4, 2003, p. 515-528.
- Marchildon, Allison, Yves Boisvert et Serge Lafontaine, «Les défis éthiques et juridiques des partenariats public-privé», *Vigie*, Observatoire de l'administration publique, vol. 7, n° 2, 2004, p. 6-8.
- McRoberts, Kenneth, et Dale Postgate, *Développement et modernisation du Québec*, Montréal, Boréal, 1991.
- Migué, Jean-Luc, *Étatisme et déclin du Québec: bilan de la Révolution tranquille*, Montréal, Éditions Varia, 1998.
- Milward, H. Brinton, «The Changing Character of the Public Sector», dans James L. Perry (dir.), *Handbook of Public Administration*, 2^e édition, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1996, p. 77-91.
- Ministère des Transports du Québec, *Appel de propositions pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien du parachèvement de l'Autoroute 25 dans la région métropolitaine de Montréal. Volume 1 – Directives aux candidats qualifiés*, Ministère des Transports du Québec, 2006.
- Ministère des Transports du Québec, *Appel de qualification pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien d'une portion du parachèvement de l'Autoroute 25 dans la région métropolitaine de Montréal*, Ministère des Transports du Québec, 2005.

- Monière, Denis, *Le discours électoral : les politiciens sont-ils fiables ?*, Montréal, Québec Amérique, 1988.
- Montpetit, Éric, *Misplaced Distrust: Policy Networks and the Environment in France, the United States and Canada*, Vancouver, UBC Press, 2003.
- Montpetit, Éric, « Les réseaux néocorporatistes québécois à l'épreuve du fédéralisme canadien et de l'internationalisation », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, 2^e édition, Montréal, Québec Amérique, 2003, p. 191-208.
- Montpetit, Éric, et Christian Rouillard, « La Révolution tranquille et le réformisme institutionnel : pour un dépassement des discours réactionnaires sur l'étatisme québécois », *Globe : Revue internationale d'études québécoises*, vol. 4, n° 1, 2001, p. 107-124.
- Mulgan, Richard, « Government Accountability for Outsourced Services », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 65, n° 2, 2006, p. 48-58.
- Mulgan, Richard, « "Accountability" : An ever-expanding concept? », *Public Administration*, vol. 78, n° 3, 2000, p. 555-573.
- Newberry, Susan, et June Pallot, « Fiscal (ir)responsibility : privileging PPPs in New Zealand », *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 16, n° 3, 2003, p. 467-492.
- Noël, Alain, « Vers un nouvel État-providence ? Enjeux démocratiques », *Politique et Sociétés*, n° 30, automne 1996, p. 3-27.
- Olsen, Johan P., « Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations », *PSOnline*, 2004, p. 69-79, [en ligne], www.apsanand.org (page consultée le 20 juin 2008).
- Olsen, Johan P., et B.G. Panders, « Learning from experience? », dans J.P. Olsen et B.G. Panders (dir.), *Lessons from experience : Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian University Press, 1996.
- Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), *Les autres visages de la gouvernance publique : agences, autorités administratives et établissements publics*, 2002.
- Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), *Competition and efficiency in publicly funded services*, Economic Department Working Paper n° 331, 2002.
- Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), *Forum mondial sur la gouvernance*, 2002, [en ligne], <http://www.oecd.org/FR/about/0,,FR-about-676-no-no-no-676,00.html/> (page consultée le 20 juin 2008).
- Osborne, David, et Ted Gaebler, *Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Penguin/Plume, 1993.
- Ott, J. Steven, et Lisa A. Dicke, « Challenges Facing Public Sector Management in an Era of Downsizing, Devolution, Dispersion and Empowerment – and Accountability? », *Public Administration Review: A Global Journal*, n° 1, 2001, p. 321-339.

- Pal, Leslie A., *Beyond Policy Analysis: Policy Issue Management in Turbulent Times*, Scarborough, Nelson, 1997.
- Paquet, Gilles, « Le fruit dont l'ignorance est la saveur », dans Amelita Armit et Jacques Bourgault (dir.), *Hard Choices or No Choices: Assessing Program Review – L'heure des choix difficiles: l'évaluation de l'Examen des programmes*, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada, 1996, p. 47-58.
- Parenteau, Roland, « Le management public n'est pas le management privé », dans Roland Parenteau (dir.), *Management public – Comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 49-74.
- Parti libéral du Québec (PLQ), Plan d'action du prochain gouvernement libéral, *Un gouvernement au service des Québécois: Ensemble, réinventons le Québec*, 2002, p. p. 25.
- Parti libéral du Québec, [en ligne], <http://www.plq.org/programme.html>.
- Pelletier, Mario, *La machine à milliards. L'histoire de la Caisse de dépôts et placements du Québec*, Montréal, Québec Amérique, 1989.
- Peters, Guy B., *The Future of Governing*, 2^e édition, University Press of Kansas, 2001.
- Pétry, François (dir.), *Le Parti québécois: bilan des engagements électoraux 1994-2000*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2002.
- Pollitt, Christopher, *Techniques de gestion pour le secteur public – De la doctrine à la pratique*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1995.
- Pollitt, Christopher, *Managerialism and the Public Services – Cuts or Cultural Change in the 1990s?*, 2^e édition, Oxford, Blackwell, 1993.
- Pollitt, Christopher, et Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Pollitt, Christopher, et Geert Bouckaert, *Quality Improvement in European Public Services – Concepts, Cases and Commentary*, London, Sage, 1995.
- Pollitt, Christopher, *et al.*, « Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion », *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 3, n° 3, 2001, p. 271-290.
- Pollock, A., J. Shaoul et N. Vickers, « Private finance and value for money in NHS Hospitals: a policy in search for a rationale », *British Medical Journal*, n° 304, 2002, p. 1204-1209.
- Power, Michael, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
- President's Committee on Administrative Management, *Administrative Management in the Government of the United States*, January 8 1937, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1937.
- Rawson, Bruce, « PS 2000 Service to Public task Force – Findings and Implications », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 34, n° 3, 1991, p. 490-500.

- Rhodes, R.A.W., «The New Governance: Governing Without Government», *Political Studies*, n° 44, 1996, p. 652-667.
- Robitaille, Antoine, «Autoroute 25. Québec force Montréal à modifier son schéma d'aménagement», *Le Devoir*, mercredi 6 décembre 2006, p. A4.
- Robitaille, Antoine, «L'Agence des PPP coûte plus cher que prévu. Le p.-d.g a un salaire plus élevé que le sous-ministre de la Santé, s'indigne le PQ», *Le Devoir*, jeudi 16 novembre 2006, p. A2.
- Rocher, François, «Le Québec dans les Amériques : de l'ALE à la ZLEA», dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et Société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, 2003, p. 455-479.
- Rocher, François, et Christian Rouillard, «Le processus d'intégration continentale : une redéfinition du lieu de pouvoir au Canada», dans George Hoberg (dir.), *La capacité de choisir : le Canada dans une nouvelle Amérique du Nord*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2002, p. 243-276.
- Rocher, François, et Christian Rouillard, «Décentralisation, subsidiarité et néolibéralisme au Canada : lorsque l'arbre cache la forêt», *Canadian Public Policy / Analyse de politiques*, vol. 24, n° 2, 1998, p. 233-258.
- Rouillard, Christian, «Les partenariats public-privé et la reconfiguration de l'État québécois», dans François Pétry, Éric Bélanger et Louis M. Imbeau (dir.), *Le Parti libéral : enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. Prisme, 2006, p. 159-178.
- Rouillard, Christian, «Du cynisme au désabusement organisationnel – le nouveau management public en tant que facteur de confusion», *Choix*, Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), vol. 9, n° 6, 2003, p. 21-40.
- Rouillard, Christian, «L'innovation managérielle et les organismes centraux au Québec», dans Alain-G. Gagnon, *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, 2003, p. 209-226.
- Rouillard, Christian, «Sur la reconduction de la continuité à travers la rupture : une analyse critique de *La Relève*», dans Mohamed Charih et Pierre P. Tremblay (dir.), *Enjeux de l'administration publique*, Québec, École nationale d'administration publique (ÉNAP), 2001, p. 215-238.
- Rouillard, Christian, Éric Montpetit, Isabelle Fortier et Alain-G. Gagnon, *La réingénierie de l'État : vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. L'espace public, 2004.
- Roy, Jean-Louis, *Les programmes électoraux au Québec*, Tome 2, Montréal, Leméac, 1971.
- Ryan, Claude, «L'autorité politique et le service du bien commun. Un testament politique», *Le Devoir*, 10 février 2004, p. A7.
- Ryan, Claude, *Les valeurs libérales et le Québec moderne : une perspective historique sur l'apport du Parti libéral du Québec à l'édification du Québec d'hier et d'aujourd'hui*, Montréal, Parti libéral du Québec, 2002.

- Secrétariat du Conseil du Trésor, *Les normes de service – un guide pour l'initiative*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, février 1995, p. 5-6.
- Shafritz, Jay M., et J. Steven Ott (dir.), *Classics of Organization Theory*, 4^e édition, Orlando (Floride), Harcourt Brace, 1996.
- Simard, Jean-Jacques, *La longue marche des technocrates*, Laval, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1979.
- Simon, Herbert A., « The Proverbs of Administration », *Public Administration Review*, n° 6, 1946, p. 53-67.
- Stoker, G., « Governance as Theory: Five Propositions », *International Social Science Journal*, n° 155, 1998, p. 17-28.
- Stone, Deborah, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York, W.W. Norton & company, 1997.
- Sutherland, S.L., « "Biggest Scandal in Canadian History": HRDC Audit Starts Probity War », *Critical Perspectives on Accounting*, n° 14, 2003, p. 187-224.
- Sutherland, S.L., « Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 24, n° 1, 1991, p. 91-120.
- Talbot, Colin, « Executive Agencies: Have They Improved Management in Government », *Public Money & Management*, vol. 24, n° 2, 2004, p. 104-112.
- Tanguay, Brian, « Concerted Action in Quebec, 1976-1983: Dialogue of the Deaf », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Quebec: State and Society*, 1^{re} édition, Agincourt, Ontario, Methuen, 1994.
- Tanguay, Brian, « Business, Labour and the State in the "New Quebec" », *The American Review of Canadian Studies*, vol. 17, n° 4, 1987-1988, p. 396-405.
- Thomas, Paul G., « Visions Versus Resources in the Federal Program Review », dans Amelita Armit et Jacques Bourgault (dir.), *Hard Choices or No Choices: Assessing Program Review – L'heure des choix difficiles: xl'évaluation de l'Examen des programmes*, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada, 1996, p. 39-46.
- Torgerson, Douglas, « Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis », *Policy Sciences*, vol. 19, n° 1, 1986, p. 33-60.
- U.S. Merit System Protection Board, *The Changing Federal Workforce: Employee Perspectives*, Washington, Government Printing Office, 1999.
- Vennat, Pierre, « Ryan quitte sur un désaccord "sérieux" », *La Presse*, 11 août 1982, p. A1.
- Wanna, John, « Prospects for Regeneration in Government: What we Talk about is More Important than What we Do or how we Do it », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 64, n° 2, 2004, p. 20-26.
- Whorley, David, « The Andersen-Comsoc affair: Partnerships and the public interest », *Canadian Public Administration*, vol. 44, n° 3, 2001, p. 320-345.

- Willmott, Hugh, « The Odd Couple? Re-engineering Business Processes, Managing Human Relations », *New Technology, Work and Employment*, vol. 10, n° 2, 1995, p. 89-98.
- Wilson, G.K., et A. Barker, « Bureaucrats and Politicians in Britain », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 16, n° 3, 2003, p. 349-372.
- Wright, J. David, et Altı B. Rodal, « Partnerships and Alliances », dans Mohamed Charif et Arthur Daniels (dir.), *New Public Management and Public Administration in Canada / Nouveau management public and administration publique au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1997, p. 263-291.

Notes sur les auteurs

Christian Rouillard

Professeur agrégé d'administration publique à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en gouvernance et gestion publique (CRCGP). Il détient un Ph.D. en science politique de la Carleton University. Il s'intéresse à la gouvernance et au renouvellement de la pensée et des pratiques managérielles, notamment à travers l'étude critique des phénomènes de pouvoir dans les organisations complexes, de l'innovation managérielle (cadres de gestion), du managérialisme (discours et pratique), de la décroissance organisationnelle et de la réduction des effectifs, de même que des partenariats public-privé. Il est l'auteur de plusieurs chapitres d'ouvrages collectifs, ainsi que de plusieurs articles de revues scientifiques, notamment dans : *Administration & Society*; *Administrative Theory & Praxis*, *Journal of Managerial Psychology*; *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*; *Canadian Public Policy / Analyse de politiques*; *Management international / International Management / Gestión Internacional*; *Revue Gouvernance*; *Relations industrielles / Industrial Relations* et *Globe: revue internationale d'études québécoises*. Il est présentement rédacteur en chef de la *Revue Gouvernance* (<http://revuegouvernance.ca>).

Isabelle Fortier

Professeure agrégée à l'École nationale d'administration publique (campus de Montréal) où elle enseigne depuis 2000 les habiletés de direction, les compétences de gestion et les enjeux de carrière dans l'administration publique, elle détient un Ph.D. en management de HÉC-Montréal. Elle s'intéresse aux discours et aux pratiques de gestion, aux aspects humains dans les organisations, notamment le lien entre les problématiques individuelles et organisationnelles, aux enjeux liés à la bureaucratie et aux motivations sous-jacente à l'esprit de service public ainsi qu'à l'impact des emprunts du secteur privé sur la dynamique et la spécificité du secteur public. Dans le domaine du management public, elle a publié un texte sur le cynisme dans et envers l'administration publique en contexte de réforme et un autre sur les enjeux intergénérationnels. Elle est présentement membre du comité consultatif sur la révision des programmes du Fonds FQRSC Société et Culture.

Éric Montpetit

Professeur agrégé au Département de science politique de l'Université de Montréal et directeur du Centre de recherche sur les politiques et le développement social (CPDS). Il détient un Ph.D. en science politique de la McMaster University et a participé au programme Fulbright à Duke University en 1998. Il travaille entre autres sur la légitimité démocratique des choix de politiques publiques en matière de biotechnologie au Canada, aux États-Unis, en France et au Royaume-Uni. Il a récemment publié des articles dans *Administration & Society*, *Governance*, *Canadian Public Policy*, *Comparative Political Studies*, *Policy Sciences*, *Journal of European Public Policy*, *World Politics*, *Revue canadienne de science politique* et *Politique et Sociétés*, de même qu'un essai sur la politique canadienne et québécoise (*Le fédéralisme d'ouverture – la recherche d'une légitimité canadienne au Québec*, Septentrion, 2007). Son ouvrage précédent, *Misplaced Distrust: Policy Networks and the Environment in France, the United States, and Canada* (UBC Press, 2003), a été retenu comme finaliste pour le prix « Donner du meilleur livre canadien sur les politiques publiques ».

Alain-G. Gagnon

Professeur titulaire au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en Études québécoises et canadiennes (CRÉQC). Il détient un Ph.D. en science politique de la Carleton University. Dans le domaine des études portant sur la gouvernance, il a publié plusieurs titres dont *Social Scientists, Policy and the State* (avec Stephen Brooks, Praeger, 1990); *Québec: au-delà de la Révolution tranquille* (avec Mary Beth Montcalm, VLB Éditeur, 1992) et publié en anglais par Nelson Canada sous le titre de *Quebec: Beyond the Quiet Revolution; The Political Influence of Ideas: Policy Communities and the Social Sciences* (avec Stephen Brooks, Praeger, 1994); *L'Union sociale canadienne sans le Québec: huit études sur l'entente-cadre* (Éditions Saint-Martin, 2000) aussi paru en anglais à l'Institut de recherche en politique publique sous le titre de *The Canadian Social Union Without Quebec* et, plus récemment, *Le mouvement coopératif au cœur du XXI^e siècle* (avec Jean-Pierre Girard, Presses de l'Université du Québec, 2002). Il s'est valu le Prix Marcel Vincent décerné par l'ACFAS en 2007 et le Prix d'excellence de la Société québécoise de science politique en 2008.

