

# Sources ENAP

Volume 15, numéro 4 septembre-octobre 2000

## Le FMI et la Russie : Quand les enjeux politiques l'emportent sur la rationalité économique

*Emmanuelle Tremblay, consultante auprès de l'UNICEF, étudiante à la MAP, option management international*

*Bientôt dix ans se sont écoulés depuis l'effondrement de l'Union Soviétique et la Russie n'est toujours pas arrivée à mettre sur pied une économie de marché et à assurer une croissance durable. Ceci, en dépit d'un soutien international qui a pris diverses formes, notamment des crédits du Fonds Monétaire International. Nous souhaitons démontrer dans ce texte que la politique du Fonds par rapport à la Russie n'est pas uniquement guidée par les aspects purement macro-économiques, mais qu'elle répond davantage à des impératifs de nature politique.*

### Les prêts du FMI à la Russie

La Russie adhère au FMI en 1992, peu de temps après l'éclatement de l'URSS qui avait initié des pourparlers à cet effet en 1991. Les programmes de prêts qui seront engagés dès avril 1992 se succéderont jusqu'au dernier en date, celui de juillet 1999. La Russie devient, à peine sept ans après son accession au Fonds, le plus grand emprunteur en termes absolus dans l'histoire du FMI. Les six prêts octroyés entre 1992 et 1999 totalisent près de 28 milliards de DTS ou 40 milliards de dollars.

Bien que ces programmes de prêts aient permis à la Banque Centrale de Russie de maintenir une politique monétaire restrictive, mettant en échec les risques de flambée de l'inflation et de dévaluation trop prononcée du rouble, ils n'ont pas contribué à imposer une politique fiscale raisonnable et à assainir les officines du Kremlin d'où la corruption semble indélogeable.

Le Fonds constate lui-même qu'après tant d'efforts : « Les réformes structurelles s'imposent dans quatre grands domaines : la réforme du secteur financier, et notamment la restructuration des banques; le développement du secteur privé, la restructuration industrielle et la libéralisation de l'investissement direct

étranger<sup>1</sup> et du commerce international; le resserrement de la gestion budgétaire; l'amélioration de la compétitivité, de la transparence et de la responsabilité des monopoles d'infrastructure<sup>2</sup>. »

Les réformes hésitantes entreprises au début des années 90 n'ont pas seulement été insuffisantes pour établir une économie de marché digne de ce nom, elles se sont répercutées de façon négative sur le Russe moyen. La part de la population vivant sous le seuil de la pauvreté a atteint des sommets inégalés à 38 %, à la suite de la crise de l'automne 1998. Le chômage qui touche officiellement 12 % de la population active était aussi un phénomène inconnu à l'époque soviétique.

Pourquoi donc, dans ces circonstances, le FMI continue-t-il de soutenir à coup de milliards le gouvernement russe?

### Le contexte politique et géostratégique

Les faits économiques seuls ne suffisent pas à justifier un tel engagement de l'institution internationale, et certains facteurs politiques et géostratégiques majeurs sont à l'origine de « l'acharnement » du FMI sur le cas de la

Russie. À l'aube des années 90, la guerre froide terminée, on espère acquise l'adhésion de l'ancien Bloc de l'Est aux valeurs de la démocratie libérale et de l'économie de marché. Si ce constat se confirme dans nombre de pays de l'Europe centrale et occidentale, la lenteur de la transition se fait sentir dans la grande Russie. Il apparaît vite risqué pour l'Occident de ne pas « accompagner » l'ancien grand frère soviétique dans sa transition vers le système qu'il croit garant d'un équilibre international, tant politique qu'économique. Dans cette situation, le FMI incarne l'instrument de la bonne volonté de la Communauté internationale de faire que la Russie s'en sorte.

Malgré les nombreuses critiques à l'endroit du FMI dans sa décision de continuer à octroyer des prêts à la Russie, de nombreux observateurs s'accordent pour dire qu'abandonner la Russie pourrait avoir des conséquences fâcheuses à trois niveaux : par le risque de l'instabilité interne en Russie; par le fait que cette instabilité interne pourrait se répercuter sur le fragile équilibre régional et international; par le danger toujours présent de la force de frappe nucléaire de la Russie.

### Instabilité interne

Même Michel Camdessus exprimait des craintes par rapport à un probable isolement de la Russie au début 1999. Le quotidien russe *Novye Izvestia* l'a cité ainsi : « Il y a des voix qui s'expriment en Russie pour rejeter la coopération avec le FMI et continuer sur un chemin qui soit plus près des traditions russes. La pratique démontre que ceci est une erreur. Je ne souhaite pas voir la Russie se transformer en Cuba ou en Corée du Nord<sup>3</sup> ...

Mais avant lui, les chercheurs du *think tank* américain Heritage Foundation avaient souligné les risques liés à l'isolement de la Russie. Dans un texte publié en 1995, où il encourageait le Congrès américain à accorder

## LE FMI ET LA RUSSIE...

davantage d'aide à la Russie, le docteur Ariel Cohen soulignait que cette aide était garante du développement de la démocratie en Russie. Il mentionnait particulièrement le désenchantement de simples citoyens, le soutien à l'endroit des extrémistes, la position incontrôlable de l'armée qui alors était plain-pied dans le premier conflit tchétchène, la tendance autoritaire qui se profilait dans la nouvelle constitution qui donnait des pouvoirs énormes au président Eltsine, le rôle de l'État dans le contrôle des médias, la criminalisation de la politique, comme autant de facteurs pouvant mettre en danger la stabilité interne du pays<sup>4</sup>.

Il est intéressant de constater que le FMI a octroyé le « Extended Fund Facility » en février 1996, quelques mois à peine avant les élections présidentielles qui ont ramené Boris Eltsine, alors allié des réformes, au pouvoir pour un deuxième mandat. L'accord de confirmation de juillet 1999 arrivait aussi à point : alors que la Russie s'engageait dans une campagne législative avec la perspective des présidentielles en 2000, on ne pouvait prendre le risque diplomatique d'isoler la Russie.

### Stabilité régionale et internationale

Le docteur Cohen exprime aussi bien l'impact possible d'un isolement de la Russie sur la stabilité régionale et internationale. Déjà en 1995, il déclarait : « Clairement, les États-Unis ont un intérêt dans le développement démocratique de la Russie. Soutenir la transition de la Russie à la démocratie est aussi important qu'a pu être la dénazification de l'Allemagne au sortir de la Deuxième guerre mondiale. » Il ajoutera en 1998 que si la Russie n'arrive pas à négocier sa transition à la démocratie et à l'économie de marché, d'autres sociétés pourraient se détourner de l'État de droit, du gouvernement participatif et de l'économie basée sur le secteur privé. Elle pourrait devenir une force déstabilisatrice en Eurasie et menacer ses voisins de l'ancien Bloc de l'Est<sup>5</sup>.

On constate que les prêts du FMI servent à s'assurer du maintien de la Russie dans le giron militaire de l'Occident. L'exemple du conflit au Kosovo est frappant à cet effet. Notons simplement que le dernier prêt du FMI a été octroyé au moment même où l'opposition de la Russie aux frappes de l'OTAN risquait de faire basculer Moscou dans le camp de Slobodan Milosevic.

## Menace nucléaire

Le désordre qui caractérise aujourd'hui l'armée en général et la gestion de l'arsenal nucléaire en particulier est clairement une source d'inquiétude en Occident, notamment aux États-Unis. Le discours des officiels russes au sujet de la modernisation de l'arsenal nucléaire ne peut porter à confusion : l'une des priorités exprimées par presque tous les premiers ministres qui se sont succédé sous le règne de Eltsine fut de déplorer l'état lamentable du complexe militaro-industriel<sup>6</sup>. Fait qui ne peut manquer d'inquiéter le Président par intérim au 31 décembre 1999, Vladimir Poutine marquait son entrée au Kremlin par deux décrets significatifs : le premier consistait à accorder l'immunité à Boris Eltsine; le second établissait une nouvelle doctrine militaire qui éliminait le « refus de la première frappe ». Elle soulignait le droit de la Russie à recourir à l'arme nucléaire contre des agresseurs « si d'autres moyens de résoudre les conflits ont été épuisés ou se sont révélés sans effet<sup>7</sup> ».

### Un nouvelle donne?

Qu'en est-il aujourd'hui de la relation entre la Russie et le FMI ? Le climat est au renouveau et tous les espoirs sont permis alors qu'un nouveau président vient d'être élu à la tête du Kremlin, que la Douma est maintenant à majorité « libérale » et que les destinées du Fonds seront dorénavant dirigées par Horst Koehler.

On peut d'abord se réjouir de l'apparente transparence dans l'autocritique à la fois des dirigeants russes et du FMI. On est prêts à reconnaître que les réformes n'ont pas été menées comme elles auraient dû l'être et qu'il reste fort à faire pour assurer la réelle libéralisation de l'économie russe qui est garante de la croissance et de la prospérité du pays dans son ensemble. Les belles performances économiques de la fin 1999 début 2000 ne peuvent être attribuées à une quelconque stratégie de la part d'un Vladimir Poutine. Elles sont surtout, comme on l'a fait remarquer, le résultat d'une conjoncture favorable, notamment la hausse des prix du pétrole.

Le nouveau président n'a pas annoncé ses couleurs économiques lors de la campagne électorale et sa réelle détermination à mettre un terme à la corruption reste à démontrer. Ses rencontres avec les dirigeants du FMI

laissent croire à ces derniers que le nouveau président est engagé sur la voie des réformes<sup>8</sup>, mais c'était aussi le cas d'un certain Boris Eltsine au milieu des années 90. Les observateurs étrangers sont donc divisés sur la volonté réelle de Poutine à soutenir des réformes en profondeur. Si certains semblent optimistes, d'autres craignent que sa politique radicale à l'endroit de « rebelles » tchétchènes et que son rêve d'un État fort, où l'armée reprendrait ses droits, ne soit le reflet d'un style de leadership centralisateur et à la limite du dictatorial<sup>9</sup>.

M. Horst Koehler, le nouveau directeur général du FMI est déjà prêt à soutenir la Russie dans ce nouvel épisode de la saga Russie-FMI.

Il nous semble que la sagesse devrait dicter au FMI d'attendre que les conditions de réformes en profondeur soient réellement remplies avant de continuer à octroyer davantage de prêts, surtout dans un contexte économique qui est favorable à la Russie. Espérons que les enjeux de politique interne et étrangère ne viendront pas mettre en danger les efforts de stabilisation économique dont rêvent, avec un peu de cynisme, soit, mais dont rêvent encore les citoyens russes •

### BIBLIOGRAPHIE

1. Quelques chiffres pour illustrer la situation dramatique de l'investissement direct étranger : celui-ci a chuté de 6 à 2 milliards entre 1997 et 1998. Son niveau pour la Russie en 1999 n'atteignait pas 40 % de l'IDE en Pologne.
2. FMI, « Le FMI appuie le programme économique russe », in *FMI Bulletin*, vol. 28, no. 15, 9 août 1999, p. 243.
3. Cité dans un article publié sur Internet à l'adresse : foxmarketwire/021699/russia.sml, « IMF Chief : No Loans for Russia until Reforms Continue », 16 février 1999.
4. Ariel Cohen : *The purpose of Russian Aid: Supporting Democratic Capitalism*, publié sur le site : www.heritage.org, 22 juin 1995.
5. Cohen : *Russia's Meltdown : Anatomy of the IMF Failure*, 23 octobre 1998.
6. Ariel Cohen : « Russia's Meltdown... » op. cit.
7. Macha Guessen « La remilitarisation de la société a commencé », *Le Courrier International*, no. 490, 22-29 mars 2000.
8. « IMF's Koehler Calls for Loans to Russia to Continue, tu Give Putin Time », AFX Europe, 29 mars 2000.
9. « How Russia was Lost: The West was Looking the Wrong Way as Moscow's Next Authoritarian Figure was Rising Quietly », *The Guardian*, 27 mars 2000.

# L'impact de la décroissance organisationnelle sur les employés de la Fonction publique québécoise

Natalie Rinfret, Ph.D., professeure, École nationale d'administration publique

*La décroissance organisationnelle fait partie de la réalité des fonctionnaires depuis que l'objectif « déficit zéro » est une préoccupation majeure des différents paliers de gouvernements. Étant donné que les salaires versés aux employés représentent une dépense importante, la diminution des ressources humaines est une solution efficace pour diminuer les coûts de fonctionnement. Cependant, la décroissance organisationnelle produit des effets néfastes auprès des employés qui restent et sur l'organisation. En effet, depuis le début des compressions budgétaires dans la Fonction publique québécoise, le nombre de travailleurs souffrant de troubles psychologiques et devant se prévaloir de l'assurance-salaire a presque doublé (Leduc, 1997), ce qui représente des coûts énormes, tant en ressources humaines que financières.*

Ce phénomène lié à la décroissance est appelé « syndrome du survivant » et est défini comme une altération du fonctionnement occupationnel à la suite d'une réduction massive du personnel (Bourque, 1995). Le syndrome du survivant se manifeste chez les employés qui demeurent en place par des sentiments d'injustice, de méfiance, de frustration, de ressentiment, de déloyauté et de colère envers l'organisation. De plus, les survivants se désintéressent de leur travail et se sentent angoissés, déprimés, épuisés et stressés (Brockner, 1988). Pour faire face au stress, ils adoptent divers mécanismes d'adaptation tels qu'une plus grande rigidité face aux changements, une baisse de motivation, de satisfaction au travail et d'engagement envers l'organisation (Bourque, 1995 ; Brockner, 1988).

L'objectif premier de l'étude est de vérifier si les changements organisationnels liés à la décroissance ont un impact sur la santé mentale et physique, les attitudes et les comportements des employés de la Fonction publique québécoise. Plus précisément, cette étude vise à tracer un portrait global du climat de travail et de la qualité de vie au travail perçus par les fonctionnaires. Ensuite, cette recherche a pour objectif de mieux comprendre pourquoi les survivants réagissent négativement aux restructurations afin d'identifier des moyens d'intervention permettant de prévenir les conséquences négatives liées à ce syndrome.

## Participants

Après l'envoi de 2 400 questionnaires à l'automne 1998, 742 personnes (taux de

réponse de 30,9 %) ont participé à l'étude. Parmi les participants, 10,2 % sont des cadres supérieurs, 11,9 % des cadres intermédiaires, 35,0 % des professionnels et 41,5 % des fonctionnaires (personnel de bureau, techniciens et ouvriers). De plus, 79,1 % des répondants occupent un poste permanent, 18,2 % un poste occasionnel et 0,5 % un poste intérimaire. Cet échantillon est composé de 370 femmes et 360 hommes (douze personnes n'ont pas indiqué leur sexe). L'âge moyen des participants est de 44,2 ans. Le nombre moyen d'années d'ancienneté est de 16,5 ans.

## Questionnaire

Le questionnaire évaluait sur des échelles de type Likert (1 : Pas du tout à 7 : Tout à fait) la santé physique, la santé mentale, ainsi que certains types d'attitudes et de comportements associés au travail (comme la satisfaction au travail, la surcharge de travail, la démotivation au travail, le sentiment d'autonomie au travail, le sentiment d'appartenance sociale aux collègues de travail, la perception du style de supervision du supérieur immédiat, le sentiment de justice organisationnelle, etc.).

## État de la situation

### Santé mentale et physique

Pour ce qui est de la santé mentale des répondants, les résultats de l'étude montrent que 8,5 % des employés ont de la difficulté à se concentrer et se sentent désespérés en pensant à l'avenir et ce, assez souvent ou très souvent (dépression). Aussi, 24,3 % des répondants affirment se sentir assez souvent ou très souvent émotionnellement vidés à

cause de leur travail et épuisés à la fin de leur journée de travail (épouement émotionnel), alors que 10,4 % d'entre eux se disent assez souvent ou très souvent agités et nerveux à cause de leur travail (stress au travail). Également, 4,0 % des répondants ont des problèmes liés à la consommation de calmants et/ou d'antidépresseurs d'une intensité moyenne à majeure et 2,3 % ont des problèmes liés à la consommation d'alcool d'une intensité moyenne à majeure. Seulement 4,4 % des employés sondés présentent des problèmes de santé physique, tels que de l'hypertension, des ulcères d'estomac et des problèmes dermatologiques, à une intensité allant de moyenne à majeure. En général, 6,5 % des répondants ont des problèmes de santé d'une intensité moyenne à majeure.

### Attitudes et comportements liés au travail

Du côté de la situation au travail des répondants, 22,5 % des employés sondés pensent moyennement à très fortement quitter l'organisation, 35,6 % se sentent moyennement à très fortement surchargés de travail et 7,1 % vivent de l'insécurité au travail. En outre, 18,7 % des répondants ressentent moyennement à très fortement de la colère et 5,3 % se sentent moyennement à très fortement coupables de garder leur emploi alors que d'autres le perdent. Enfin, 27,8 % des employés sont insatisfaits de leurs conditions de travail et 9,7 % sont peu ou pas du tout fiers de dire aux autres qu'ils font partie de leur organisation (loyauté).

En ce qui a trait à la motivation au travail, 8,1 % des participants se disent moyennement à très fortement démotivés. Aussi, 8,0 % se sentent peu ou pas du tout libres de prendre les décisions relatives à leur travail (sentiment d'autonomie au travail). Également, 23,6 % des répondants ont un faible sentiment d'appartenance face à leur groupe de travail, c'est-à-dire qu'ils se sentent peu ou pas du tout appuyés et/ou liés à leurs collègues (sentiment d'appartenance sociale aux collègues de travail).

Concernant le climat de travail, 63,1 % des employés indiquent que les dirigeants ne leur ont pas donné l'opportunité d'exprimer leur point de vue par rapport aux coupures et qu'ils ne leur ont pas expliqué les raisons pour lesquelles ces coupures ont été effectuées (sentiment de justice organisationnelle). Également, 16,4 % des répondants perçoivent

## L'IMPACT...

que leur supérieur immédiat surveille trop leur rendement et leur impose des objectifs de rendement sans les consulter (perception du style de supervision contrôlant) et 41,4 % perçoivent que leur supérieur ne les soutient pas dans un contexte de changements.

En résumé, après examen de la situation, certains résultats retiennent davantage notre attention. D'abord, un pourcentage important des employés perçoit qu'il n'a pas été impliqué et consulté lors des décisions concernant les compressions budgétaires (sentiment de justice organisationnelle), qu'il n'est pas soutenu par son supérieur dans le contexte de changements et se sent surchargé de travail. Plusieurs d'entre eux sont insatisfaits de leurs conditions de travail, sont épuisés émotionnellement et disent appartenir faiblement à leur groupe de travail (sentiment d'appartenance sociale aux collègues de travail). Finalement, un pourcentage substantiel des répondants a l'intention de quitter son emploi, est en colère, perçoit le style de supervision de son supérieur immédiat contrôlant et est stressé au travail.

### L'impact de la justice organisationnelle

Le sentiment de justice organisationnelle est particulièrement important dans un contexte de décroissance puisque les survivants ne sont pas sans s'interroger sur la légitimité des changements organisationnels et des procédures utilisées pour implanter de tels changements. Par exemple, les employés se demandent si les coupures de postes sont vraiment nécessaires, si les compensations offertes à ceux qui partent sont suffisantes, si les responsables de la décroissance font preuve d'éthique et de respect dans leurs relations avec les employés, etc. En période de décroissance, le sentiment de justice organisationnelle peut notamment être influencé par les primes de départ offertes aux employés qui quittent, les actions de l'organisation pour effectuer les changements et les relations employés-dirigeant. À cet effet, l'implication des employés dans les décisions relatives aux compressions budgétaires et la transmission de l'information concernant les changements sont des aspects très importants à considérer en période de changement. Puisque 63,1 % des employés sondés perçoivent que les changements ont été effectués injustement, il est important de voir si ces perceptions sont en lien avec leur état de santé mentale et phy-

sique et leurs attitudes et comportements au travail. Dans un premier temps, moins les employés perçoivent de la justice organisationnelle, plus ils sont déprimés, épuisés émotionnellement, stressés au travail, ont des problèmes liés à la consommation de calmants et/ou d'antidépresseurs, ont des problèmes de santé physique et des problèmes de santé en général. Dans un deuxième temps, moins les employés perçoivent de la justice organisationnelle, moins ils sont satisfaits de leur travail, moins ils sont fiers de faire partie de leur organisation (loyauté), moins ils se perçoivent libres dans les différentes tâches de leur travail (sentiment d'autonomie), plus ils sont démotivés au travail et plus ils ont l'intention de quitter leur emploi. Ils vivent aussi plus d'insécurité au travail, de colère et de surcharges de travail. Finalement, moins les employés perçoivent de la justice organisationnelle lors des changements relatifs à la décroissance, moins ils se sentent attachés et unis à leurs collègues de travail (sentiment d'appartenance sociale), moins ils perçoivent que leur supérieur immédiat les encourage à prendre des décisions et des initiatives en ce qui a trait aux différents aspects de leur travail (perception du style de supervision informationnel) et moins ils sentent qu'il les soutient dans le contexte des changements.

### Solutions à envisager

Vu l'influence du sentiment de justice organisationnelle sur l'ensemble des variables liées au syndrome du survivant, il est important d'intervenir efficacement sur cet aspect. Ainsi, dans le but de favoriser le sentiment de justice organisationnelle chez les survivants, il est important d'impliquer les employés de tous les niveaux dans les décisions organisationnelles et de les informer. En adoptant un style de gestion participative, où les employés prennent part aux décisions organisationnelles relatives à la décroissance, les survivants se sentiront plus impliqués dans l'organisation et ils percevront, en retour, qu'ils sont traités justement et équitablement (Cameron, 1994). Pour donner cette image, les dirigeants doivent, notamment, demander l'avis de leurs employés quant aux décisions organisationnelles (par exemple, réorganisation, réingénierie, fusion, etc.), leur donner l'opportunité d'exprimer leur point de vue quant aux changements et les consulter avant de prendre des décisions importantes les concernant. L'information représente un

aspect important pour la mobilisation de tous les employés en période de décroissance. En effet, les échecs dus à la décroissance proviennent, dans une large mesure, du manque de communication (Lemieux & Rondeau, 1995). La transmission de l'information concerne autant la façon dont les coupures sont appliquées que le mode de communication utilisé. L'information transmise ou non fait souvent la différence entre un succès et un échec. Afin de maximiser les chances de réussite, il est conseillé d'organiser différentes activités dans le but de transmettre l'information et de recevoir les commentaires et suggestions des employés (par exemple, survey-feedback, rencontres dirigeants-cadres-employés, petits déjeuners avec les dirigeants, séances d'information). Lorsque ce genre d'activités n'est pas possible, les dirigeants peuvent alors utiliser différents moyens indirects pour informer les employés des changements qui s'effectuent dans leur milieu de travail (par exemple, journaux de l'entreprise, vidéos, documents d'information).

En somme, afin de prévenir les réactions négatives liées au syndrome du survivant, il serait important d'agir sur le sentiment de justice organisationnelle. En effet, dans un contexte de travail où les dirigeants respectent et considèrent les opinions des employés de tous les niveaux, la motivation et la qualité de vie au travail devraient s'améliorer et les conséquences négatives liées au syndrome du survivant devraient diminuer ●

### BIBLIOGRAPHIE

- Bourque, J.J. (1995). Le syndrome du survivant dans les organisations. *Gestion*, 20, 114-119.
- Brockner, J. (1988). The effects of work layoffs on survivors: Research, theory, and practice. *Research in Organizational Behavior*, 10, 213-255.
- Cameron, K. (1994). Strategies for successful organizational downsizing. *Human Resource Management*, 33, 189-211.
- Leduc, G. (1997, 6 mars). Non: Les employés de l'état rejettent la proposition gouvernementale. *Le Soleil*, p. A1-A2.
- Lemieux, N., & Rondeau, A. (1995). *La gestion du personnel dans une perspective de décroissance*. Montréal: Écoles des Hautes Études Commerciales, Centre d'études en qualité totale.



# La modernisation du cadre de gestion gouvernementale

Michel Paquin, professeur associé, École nationale d'administration publique

Le 25 mai dernier, l'Assemblée nationale du Québec adoptait la Loi sur l'administration publique (projet de loi 82) instaurant un nouveau cadre de gestion de l'Administration gouvernementale axé sur l'atteinte de résultats. L'adoption de cette loi faisait suite à un long processus au cours duquel un énoncé de politique sur la gestion gouvernementale intitulé « Pour de meilleurs services aux citoyens. Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique » a été rendu public le 9 juin 1999 par le président du Conseil du trésor. Cet énoncé de politique comprenait en annexe une proposition de loi. Par la suite, une vaste consultation du personnel des ministères et organismes a été réalisée tandis qu'une Commission parlementaire spéciale de l'Assemblée nationale recevait à la fin de septembre 23 groupes présentant un mémoire. C'est à la suite de ces consultations que le projet de loi 82 fut déposé à l'Assemblée nationale.

La Loi sur l'administration publique propose un nouveau cadre de gestion prévoyant de nouvelles responsabilités pour les ministères et organismes. Nous présentons les divers éléments de ce cadre en soulignant les défis que leur application pose aux administrateurs publics. Le cadre de gestion est articulé autour des éléments suivants. Il est à noter que l'approche proposée est inspirée du nouveau management public qui vise à remplacer une gestion axée sur les contrôles de conformité à des règles par une gestion axée sur les résultats.

## La déclaration de services aux citoyens

Un ministère ou un organisme qui fournit directement des services aux citoyens devra rendre publique une déclaration contenant ses objectifs quant au niveau des services offerts et quant à la qualité de ses services. Cette déclaration devra porter sur la diligence avec laquelle les services devraient être rendus et fournir une information claire sur leur nature et leur accessibilité.

Le Ministère ou l'organisme devra :

- ✍ s'assurer de connaître les attentes des citoyens ;
- ✍ chercher à simplifier le plus possible les règles et procédures de prestation de services ;
- ✍ développer chez ses employés le souci de dispenser des services de qualité et les associer à l'atteinte des résultats fixés ;
- ✍ sensibiliser les usagers sur le coût des services qu'ils utilisent.

La préoccupation pour la qualité des services n'est pas nouvelle dans l'administration publique québécoise. Toutefois, peu de ministères ou organismes ont une déclaration rendue publique contenant leurs objectifs quant aux services offerts. On rencontre plus souvent des normes de services non officielles servant au suivi de gestion. Plusieurs pays ont opté pour l'approche de normes de services rendues publiques et constituant des engagements pris à l'endroit du client ou du citoyen. Cette approche pose plusieurs défis, notamment celui d'être en mesure de faire face aux engagements pris, à défaut de quoi une mesure visant à accroître la satisfaction des citoyens peut, paradoxalement, augmenter le degré d'insatisfaction. De plus, il est difficile de concevoir une seule déclaration dans le cas de ministères s'adressant à de multiples clientèles et offrant une gamme diversifiée de services. Dans ces cas, il est probablement préférable de voir la déclaration ministérielle comme une déclaration comprenant certains principes et engagements généraux, les engagements précis à l'endroit des citoyens apparaissant dans des déclarations distinctes associées à chaque ligne de services.

## La planification stratégique

Chaque ministère et organisme devra établir un plan stratégique couvrant une période de plus d'une année. C'est le Conseil du trésor qui déterminera les renseignements que le plan doit comprendre, la période couverte par le plan, sa forme et la périodicité des

révisions. Le ministre devra transmettre au gouvernement ainsi que déposer à l'Assemblée nationale le plan stratégique de son ministère et celui de tout organisme relevant de sa responsabilité.

Le plan doit comporter :

- ✍ une description de la mission du ministère ou de l'organisme ;
- ✍ le contexte dans lequel évolue le ministère ou l'organisme et les enjeux auxquels il fait face ;
- ✍ les orientations stratégiques, les objectifs et les axes d'intervention retenus ;
- ✍ les résultats visés au terme de la période couverte par le plan ;
- ✍ les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats.

Les ministères ont passablement d'expérience dans l'élaboration de plans stratégiques. Déjà dans les années 80, plusieurs ministères avaient entrepris d'élaborer des plans stratégiques visant à préciser leur mission, les objectifs poursuivis et les orientations d'action. Ces actions étaient prises le plus souvent sur l'initiative du sous-ministre. Depuis l'exercice 1997-1998, le Secrétaire général du gouvernement demande annuellement aux ministères et organismes de préparer un plan stratégique triennal. La loi a repris les éléments existants sauf un aspect ayant trait au suivi des actions de l'exercice se terminant. Cet aspect va dorénavant faire partie du rapport annuel de gestion. Notons que peu de ministères rendent public leur plan stratégique.

Dans le tome II de son rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999, le Vérificateur général du Québec fait état de nombreuses lacunes de ces plans stratégiques. Par exemple, à peine 20 % des objectifs répertoriés sont assortis d'une échéance et moins de 10 % ont une cible quantitative alors que plusieurs objectifs devraient être consignés dans un plan d'action plutôt que dans un plan stratégique. Nous pensons que le fait de faire de la planification stratégique un processus annuel a contribué à dénaturer cette pratique de gestion.

Le premier défi auquel il faudra faire face consiste à élaborer un plan stratégique conforme aux règles de l'art, notamment

## LA MODERNISATION...

en présentant clairement la mission du ministère, incluant la description des services aux citoyens et la présentation des clientèles, ainsi que les objectifs poursuivis auxquels sont associées des cibles quant aux résultats visés au terme de la période de planification. Le plan stratégique étant rendu public, les résultats visés seront vus comme des engagements formels à l'endroit des citoyens. Respecter ces engagements constituera un second défi.

### Le plan annuel de gestion des dépenses

La loi reste muette quant à l'élaboration d'un plan d'action ministériel, une pratique courante actuellement consistant à transposer le plan stratégique dans un plan d'action annuel précisant les objectifs à atteindre au cours de l'année et les actions à entreprendre pour les réaliser. La loi reprend plutôt, dans le chapitre consacré à la gestion budgétaire des dépenses et des investissements, la pratique existante du plan annuel de gestion des dépenses élaboré par chacun des ministères et déposé à l'Assemblée nationale par le président du Conseil du trésor (volume III du budget de dépenses). Le contenu de ce plan est appelé à changer. Il devra présenter les choix effectués dans l'allocation des ressources et les actions envisagées pour atteindre les objectifs fixés dans le plan stratégique. Les ministères devront probablement continuer à élaborer un plan d'action annuel correspondant à leurs besoins de gestion et dont certains éléments serviront à préparer le plan annuel de gestion des dépenses.

### Le rapport annuel de gestion

Les ministères et organismes devront préparer un rapport annuel de gestion comprenant une présentation des résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus par le plan stratégique et par le plan annuel de gestion des dépenses. Chaque ministre devra déposer le rapport annuel de gestion de son ministère ainsi que celui des organismes relevant de sa responsabilité dans les quatre mois de la fin de l'année financière. Le rapport de gestion remplace le rapport annuel d'activités dont la loi prévoit le dépôt à l'Assemblée nationale pourvu qu'il intègre les renseignements que doit contenir ce rapport. Il va de soi qu'un tel rapport renforce la reddition

de comptes à l'Assemblée nationale. Notons que si la *Loi sur l'administration publique* abroge la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, elle prévoit que les sous-ministres et les dirigeants d'organismes sont imputables devant l'Assemblée nationale de leur gestion administrative.

Un des défis posés par le rapport annuel de gestion a trait au délai à respecter. Présentement, les rapports annuels sont publiés souvent plus d'un an après la fin de l'année financière. Introduire l'information relative aux résultats obtenus et rendre des comptes sur sa performance représente un autre défi. Il est facile d'avoir bonne image lorsqu'on peut se contenter de dresser la liste de ses activités. Il en va autrement lorsqu'il faut comparer ses réalisations aux objectifs prévus et en expliquer les écarts.

### La convention de performance et d'imputabilité

Un ministre et le dirigeant d'une unité administrative de son ministère peuvent conclure une convention de performance et d'imputabilité, le sous-ministre étant partie prenante à cette convention. Le cas échéant, une entente de gestion conclue entre le ministre et le Conseil du trésor et visant à obtenir des allègements s'ajoute à cette convention. La convention et l'entente de gestion sont des documents publics déposés à l'Assemblée nationale.

La convention doit contenir :

- ✍ une définition de la mission et les orientations stratégiques de l'unité, et une description des responsabilités du dirigeant de l'unité ;
- ✍ un plan d'action annuel ;
- ✍ les principaux indicateurs qui permettront de rendre compte des résultats atteints ;
- ✍ un engagement à produire, à la fin de chaque année, un rapport de gestion sur l'atteinte des résultats.

Notons que la convention de performance et d'imputabilité s'inspire de l'expérience des unités autonomes de service (UAS) qui a été jugée encourageante. La réforme propose cependant de corriger une des lacunes des UAS qui ont dû fonctionner dans un cadre de gestion qui leur donnait peu de latitude. La réforme du cadre de gestion réglementaire

apparaît ainsi comme la principale condition de succès des conventions de performance et d'imputabilité de façon à ce que la réglementation générale permette les allègements nécessaires.

Nous pensons que, dans plusieurs cas, les délégations internes au sein d'un ministère devront aussi être revues. En effet, l'autonomie ne se définit pas uniquement en fonction des organismes centraux, mais aussi en fonction des autorités d'un ministère.

### La mise en œuvre de la réforme

Les défis auxquels devront faire face les ministères et organismes lors de la mise en œuvre de la réforme varient selon les cas. En effet, plusieurs éléments de la réforme ne sont pas nouveaux en soi et certains ministères et organismes sont relativement avancés. C'est le cas par exemple d'un ministère dont le souci pour la qualité des services est manifeste et qui connaît bien les attentes de ses clients, dont le plan stratégique est déjà rendu public et qui a expérimenté la formule de l'unité autonome de service. Dans d'autres cas, pratiquement tout est à faire. Aussi, la première étape à réaliser est d'effectuer une étude de positionnement du ministère quant à ses pratiques de gestion actuelles versus les pratiques préconisées par le nouveau cadre de gestion. Cette étude permet de juger de l'écart et d'arrêter un plan d'action à la mesure du défi à rencontrer. L'ENAP et le groupe de services-conseils en gestion de CGI ont constitué un partenariat en vue d'assister les ministères et organismes dans ce type d'intervention ●

# Les mécanismes de règlements de conflit au sein du fédéralisme canadien. Récentes innovations

André Dufour, professeur associé, École nationale d'administration publique

*Le règlement des conflits entre les membres de la Fédération canadienne ne repose sur aucun mécanisme prévu dans notre constitution. Cela s'explique par le fait que cette dernière se limite essentiellement à un partage des compétences et qu'à l'origine, la suprématie du Gouverneur général (avec ses pouvoirs de réserve et de désaveu) devait suffire à imposer la prédominance fédérale et à éviter les conflits. Or, l'évolution du fédéralisme a conduit les tribunaux à reconnaître la souveraineté exclusive des provinces dans leurs domaines de compétence et a rendu désuet le pouvoir autoritaire et paternaliste de désaveu.*

Le résultat de cette évolution conduit à un système dans lequel chaque composante (provinces et État fédéral) jouit d'une autonomie exclusive sans qu'aucun mécanisme d'interrelation ne soit prévu dans la constitution ni aucun mécanisme de règlement des litiges potentiels entre les composantes. Même les rencontres fédérales/provinciales ou interprovinciales ne reposent sur aucun texte constitutionnel.

Par conséquent, toute entente pouvant résulter de ces rencontres ne repose que sur des bases purement politiques même lorsqu'elles sont traduites sous forme d'accords écrits et signés par les parties. On peut donc dire que nos relations intergouvernementales canadiennes n'ont même pas évolué au niveau des relations internationales modernes où divers mécanismes viennent maintenant sanctionner les engagements conclus entre États.

En conclusion, il n'existe qu'une seule solution aux litiges : le recours au pouvoir judiciaire qui traditionnellement dispose du pouvoir de dire le droit. C'est ce mécanisme qui fut utilisé depuis 1867 et c'est encore celui qui semble privilégier nos gouvernements malgré ses carences évidentes : lourdeur du mécanisme, délais trop long et limitation aux aspects juridiques. Ne prenons, à titre d'exemple, que l'accord fédéral/provincial en matière d'infrastructures municipales conclu en 1994. Faute de mécanisme approprié, les différends ne pouvaient être réglés que par un droit de refus exercé par chaque partie (le fédéral refusait de payer et le provincial refusait d'approuver un projet), ou par l'exercice d'un recours judiciaire

devant la Cour fédérale. C'est pour combler cette lacune majeure qu'il faut souligner deux innovations apportées récemment dans deux domaines : le commerce intérieur et l'union sociale.

## L'Accord sur le commerce intérieur (ACI)

Conclu en juillet 1994, dans le but de réduire et d'éliminer, dans la mesure du possible, les obstacles à la libre circulation des personnes, des produits, des services et des investissements à l'intérieur du Canada, l'ACI fut approuvé par le gouvernement fédéral et tous les gouvernements provinciaux et territoriaux. Il prévoit l'institution d'un dispositif et de procédures de règlement des différends.

On a ainsi constitué un « Comité du commerce intérieur » qui doit « aider au règlement » des litiges qui peuvent découler de l'interprétation ou de l'application de l'Accord. Ce comité est composé de représentants de chacune des parties et fixe lui-même ses règles de procédure.

Toutes ses décisions sont rendues par voie de consensus. De plus, diverses mesures de prévention des conflits incitent les parties à trouver un terrain d'entente avant d'avoir recours aux procédures formelles de règlement des différends (art. 1701 et annexe 1701.4). Mais si on n'a pu prévenir le conflit, une partie peut saisir le Comité ou recourir à la constitution d'un « groupe spécial ».

Lorsque le Comité est saisi, celui-ci contribue à la solution du problème soit :

✍ en faisant appel à des experts;

✍ en constituant des groupes de travail ou des organismes d'enquête;

✍ en formulant des recommandations.

Lorsqu'on opte pour la constitution d'un groupe spécial, ce dernier est formé de cinq personnes choisies à même une liste tenue par le Secrétariat. Cette liste comprend au maximum 65 membres désignés par les parties pour un mandat de cinq ans, renouvelable. Les cinq personnes choisies se désignent un président et appliquent les règles de procédure préétablies (annexe 1706.1 adopté en novembre 1995). Après avoir entendu les parties, le groupe spécial présente un rapport qui indique ses conclusions sur les faits et son appréciation motivée sur les prétentions des parties. Sur demande d'une partie, il peut faire des recommandations auxquelles on doit se conformer à moins de s'entendre sur un règlement mutuellement satisfaisant.

Les progrès réalisés dans la mise en pratique de l'ACI se résument jusqu'ici à la conciliation des exigences entre les provinces, la rédaction de listes de mesures non conformes à l'Accord, la rédaction de listes de directives et d'exigences. À titre d'exemple : en 1997, une société coopérative laitière de Nouvelle-Écosse acquit une société de l'Île-du-Prince-Édouard (Î.-P.-É.), qui disposait de permis l'autorisant à transformer et à distribuer des produits laitiers en cette province, et fusionna les activités des deux entreprises. L'année suivante, le gouvernement de l'Î.-P.-É. révoquait les permis en vigueur et exigeait de toute entreprise qu'elle procède de nouvelles demandes de permis. Un mois plus tard, on accordait un permis de distribution à la coopérative néo-écossaise, sauf qu'aucun produit provenant de l'extérieur de l'Île n'était autorisé à y être distribué. Une plainte contre l'Î.-P.-É. fut déposée alléguant la discrimination. Le groupe spécial a jugé, le 18 janvier dernier, que l'Î.-P.-É. avait agi en contradiction avec l'Accord de commerce et recommandait de redonner à la coopérative les permis requis sans tenir compte du lieu d'origine des produits distribués. Bref, un grand effort de reconnaissance des mesures non conformes a été effectué. Mais il reste encore beaucoup à faire, notamment dans le secteur des marchés publics où les négociations sont en cours.

## LES MÉCANISMES...

Comme on peut le constater, les moyens prévus par cet Accord s'inspirent largement de ceux mis en place par les ententes sur le commerce international et font une large place aux moyens traditionnels de concertation et de médiation avant d'aboutir à la solution d'ordre arbitrale que laissent entrevoir les « recommandations » quasi obligatoires du groupe spécial. Ainsi à titre d'exemple, il faut citer le processus prévu par l'Aléna pour disposer des litiges. Ce mécanisme en trois étapes prévoit d'abord la consultation, puis un mécanisme de médiation sous l'autorité de la Commission qui peut alors avoir recours à des experts conseils ou des experts techniques et enfin, si la médiation échoue, on peut s'adresser à un groupe d'arbitrage dont les conclusions ne sont pas exécutoires, mais qui imposent aux parties de trouver une entente conforme à ces conclusions.

### L'Accord sur l'union sociale

Celui-ci fut conclu en février 1999 et vise à concerter les divers gouvernements canadiens dans la création, le financement et l'administration des programmes sociaux, qu'il s'agisse de la santé, de l'aide sociale ou de l'éducation. Il vise aussi à mettre fin aux barrières et aux mesures discriminatoires. Autant de domaines où la divergence des politiques et l'interprétation des engagements de chacun sont susceptibles de créer de nombreuses mésententes et différends.

Là encore, l'engagement de coopération en vue d'éviter les différends précède tout mécanisme formel de solution des conflits. La priorité est d'abord accordée aux approches souples susceptibles d'en arriver à une solution à l'amiable. Toutefois, si la prévention et les bonnes relations entre les parties sont insuffisantes, on y a prévu la mise sur pied d'une procédure d'enquête visant à établir les faits. De plus, on peut recourir à un tiers pour obtenir conseil ou des services de médiateur. Enfin, pour permettre au grand public de juger de la bonne ou mauvaise foi dans le conflit, l'une des parties peut ren-

dre publics les rapports de médiation et ceux visant à établir les faits. (art. 6).

Il s'agit donc d'un mécanisme essentiellement politique qui rejoint l'objectif d'imputabilité en précisant que « les gouvernements rendront compte publiquement chaque année de la nature des différends intergouvernementaux et de la façon dont ils ont été résolus ».

Pour illustrer le fonctionnement de cette procédure, on peut imaginer que si Ottawa et l'Alberta s'opposent sur l'interprétation à donner au projet albertain d'hôpitaux privés et sur sa conformité avec le principe de gestion publique du système d'assurance-maladie, c'est ainsi qu'ils devront régler leur différend. Au-delà de la négociation et de la médiation, ils pourront avoir recours à des tiers pour procéder à une enquête sur les faits (s'agit-il d'une gestion publique ou privée même si les hôpitaux sont privés) et pourront rendre publics tous les rapports afin de permettre à l'opinion publique de juger. Cela dit, l'opinion des Albertains peut fort bien différer de celle de l'ensemble du Canada! Donc, si Ottawa réduit ses paiements de transfert, il se peut que l'Alberta intente quand même une poursuite judiciaire en invoquant que le gouvernement fédéral interprète mal la loi canadienne sur la santé. Cependant, on aurait alors cherché par des moyens appropriés à régler le différend avant d'aller au processus judiciaire.

Au cours des dernières années, on a ainsi réussi à donner au fédéralisme canadien des moyens plus appropriés pour régler les litiges qui ne pouvaient trouver solution que dans des poursuites judiciaires longues et coûteuses. Reste à espérer que nous pourrions progresser dans cette voie et peut-être nous inspirer de l'exemple du Conseil des gouvernements australiens pour régler d'autres domaines importants comme celui de la politique fiscale. Nos relations intergouvernementales peuvent encore s'enrichir des mécanismes mis au point par les relations interétatiques modernes pour sanctionner la

valeur des ententes conclues et la responsabilité des parties, en assurer le respect ou la mise en œuvre et trouver, lorsque nécessaire, les moyens adaptés à la solution des différends ●

 Université du Québec  
**École nationale  
d'administration  
publique**

**SOURCES ENAP** est publié 5 fois par année par l'École nationale d'administration publique (ENAP).

Comité de rédaction : Emmanuel Nyahoho (responsable); Luc Bernier, Daniel Lozeau, Denis Proulx et Natalie Rinfret.  
Édition : André Chénier, directeur des communications

Sources ENAP est disponible gratuitement sur le site web de l'ENAP à l'adresse suivante : <http://www.enap.quebec.ca/publications>, ou sur abonnement.

Abonnement annuel pour 5 numéros :  
15 \$ (s'il y a lieu, ajouter la TPS de 7% et la TVQ de 7,5%)

Pour information : Ginette Jobin, téléphone (418) 641-3000, poste 6532  
ou télécopieur (418) 641-3058

Toute correspondance doit être adressée à :

Sources ENAP, a/s Ginette Jobin, 555, boulevard Charest Est, Québec (Québec) G1K 9E5 Canada  
Courriel : [ginette\\_jobin@enap.quebec.ca](mailto:ginette_jobin@enap.quebec.ca)

Tous les textes peuvent être reproduits sans autorisation, mais avec mention de la source.  
Les articles n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

Dans le présent document, le générique masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Dépôt légal : 3<sup>e</sup> trimestre 2000  
Bibliothèque nationale du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada