



TABLE DES MATIÈRES

ÉDITORIAL	1
REPÈRES	2
RÉFORMES	3
TENDANCES Les réformes adoptent la couleur de la culture administrative des pays	4
COUP D'ŒIL Les dilemmes de la modernisation de l'État	6
PARUTIONS	8
RECHERCHES La gestion des agences administratives dans sept pays de l'OCDE	10
RÉFÉRENCES	12

CONTINUITÉ ET DIVERSITÉ DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES

Le présent numéro de *Vigie* fait le point sur les réformes administratives. Certains penseront que depuis vingt ans tout a été dit, écrit, décrit et expérimenté en matière de réforme des administrations publiques. Modernisation, réorganisation, renouveau du service public, restructuration, nouvelle gouvernance, réingénierie, ces mots, et les concepts qu'ils recouvrent, nous sont devenus familiers. Mais si la grave crise des finances publiques qui a, voilà deux décennies, déclenché cette vaste remise en cause des attitudes et des pratiques des appareils administratifs prévaut toujours, les États font face à d'autres changements majeurs : accélération de la mondialisation, passage de la société industrielle à la société informationnelle et approfondissement de la dynamique démocratique.

Vigie ne dresse pas un bilan de la mutation intervenue dont chacun connaît les visages et les effets. Dans ce numéro, nous évoquons le présent et même le futur des réformes. Car, qui dit réforme, dit adaptation et c'est bien de cette obligation permanente qu'il s'agit : l'adaptation de l'administration publique aux changements évoqués et aux attentes sans cesse renouvelées des citoyens. Les priorités vont aujourd'hui à l'amélioration de la prestation de services, à la multiplication des partenariats et à l'évaluation des programmes.

Les réformes ont donc de beaux jours devant elles. Tous les pays ont en effet pris le train des réformes, mais chacun à sa façon, dans la continuité et le respect de son histoire et de sa culture politique et administrative, soucieux en cela de ne pas créer un hiatus entre la société et son administration publique.

Louis Côté

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

Réformes administratives

RUSSIE

En 2003, la Russie a entrepris la restructuration du secteur de l'électricité. Le but ultime de cette réforme était de créer des conditions qui encouragent l'investissement dans de nouvelles capacités de production et favorisent l'augmentation de l'efficacité de la production et de la consommation.

Tompson, W. « Restructuring Russia's Electricity Sector : Towards Effective Competition », *OCDE*, septembre 2004, 34 p.

<http://www.oalis.oecd.org/olis/2004doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d>

[http://www.oalis.oecd.org/olis/2004doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2004\)26](http://www.oalis.oecd.org/olis/2004doc.nsf/linkto/eco-wkp(2004)26)

CANADA-QUÉBEC

L'Administration tente « de penser et de faire autrement ». À la suite de la présentation des caractéristiques de la nouvelle gouvernance, les auteurs présentent les sept compétences dont l'acquisition est essentielle pour les gestionnaires publics de demain.

Maltais, D. et B. Mazouz. « À nouvelle gouvernance, nouvelles compétences : les compétences clés des gestionnaires publics de demain », *Gestion*, vol. 29, n° 3, automne 2004.

Gestion des ressources humaines

ÉTATS-UNIS

Malgré la législation fédérale garantissant la sécurité d'emploi, seulement trois travailleurs américains sur cinq ont droit à des congés parentaux, souvent non rémunérés. La présente étude examine comment l'accès aux congés parentaux varie selon les caractéristiques socioéconomiques des travailleurs.

Phillips, K.R. « Getting Time Off : Access to Leave among Working Parents », *New Federalism*, Series B, n° B-57, avril 2004.

ÉTATS-UNIS

Compte tenu de la diversification croissante de la société américaine sur les plans ethnique et linguistique et de la globalisation de l'économie, les entreprises américaines recherchent de plus en plus d'employés bilingues. Cet article présente leurs stratégies d'ajustement pour satisfaire les besoins linguistiques et culturels de leur clientèle.

Teixeira, J. « More Companies Recruit Bilingual Employees », *Employment Management Today*, vol. 9, n° 4, automne 2004.

Gestion des ressources financières

FRANCE

Le déficit budgétaire s'est élevé à 3,7 % du PIB en 2003. Pour la deuxième année consécutive, le budget de la France ne respecte donc pas les critères de déficit du traité de Maastricht. La dégradation continue des recettes fiscales est particulièrement responsable de ce résultat.

Cour des comptes. « Rapport sur l'exécution des lois de finances. France-Bilan 2003. Hausse du déficit public sur fond de faiblesse des recettes », *Problèmes économiques*, n° 2.858, septembre 2004, p. 30-38.

Gestion des systèmes de santé

CANADA

L'investissement à répétition de fortes sommes d'argent dans le système de santé canadien exempte les gouvernements de faire face à une faiblesse structurelle du système, à savoir l'absence de mesures incitatives pour stimuler la productivité. L'introduction de la concurrence serait un moyen de favoriser des gains de productivité.

Kirby, M. J. et W.J. Keon. « Why competition is essential in the delivery of publicly funded health care services » *Policy matters = Enjeux publics*, vol. 5, n° 8, septembre 2004, 32 p.

Entreprises publiques

CANADA

La présente étude examine les répercussions de la réforme menée dans les sociétés d'État canadiennes sur le niveau d'information présentée dans leurs rapports annuels. L'auteur prétend que cette réforme entraîne une plus grande asymétrie dans l'information fournie par la direction et les parties intéressées, ce qui accroît les coûts financiers des entreprises.

Bozec, R. « The impact of reform in Canadian state-owned enterprises on voluntary disclosure in annual reports », *Administration publique du Canada*, automne 2004, vol. 47 n° 3, p. 360.

Gestion des organisations et prestation des services publics

CANADA-QUÉBEC

La revue Commerce présente un dossier sur le développement des partenariats public-privé au Québec et le rôle des avocats dans ce contexte.

Kouchner, M. « PPPPrêts? » *Droit et Affaires*, automne 2004, n° 2, p. 24-31. (supplément à la revue Commerce de novembre 2004).

Analyse, élaboration et évaluation des politiques publiques

JAPON

Le Japon et les États-Unis ont développé simultanément des mesures de performance visant l'efficacité de leur administration publique. L'auteur fait le point sur l'implantation du Government Policy Evaluation Act (GPEA) au Japon et le compare au Government Performance and Results Act (GPRA) aux États-Unis.

Yoshimuta, T. « Policy Evaluation in the Government of Japan », *The Public Manager*, vol. 32, n° 4, hiver 2003-2004.

PAYS-BAS

UN PROGRAMME POUR UNE PROSPÉRITÉ DURABLE

Les Pays-Bas ont connu une période de forte croissance qui en a fait un pays prospère avec des entreprises performantes et une force de travail au niveau d'éducation élevé. Les bons résultats économiques ont permis de répondre aux besoins des populations défavorisées. Mais cette prospérité est remise en cause ces dernières années par une croissance faible comparée aux standards internationaux. Les problèmes de l'économie néerlandaise sont de nature structurelle. La faiblesse de la relève a provoqué des tensions sur le marché du travail et un renchérissement de la main-d'œuvre. Ce vieillissement de la main-d'œuvre, conjugué avec la mondialisation, a placé l'économie des Pays-Bas sur la défensive. Son économie garde ses atouts mais manque de vitalité et de flexibilité. Le gouvernement néerlandais a donc mis en œuvre un programme (*Coalition Agreement*) pour assurer la prospérité du pays à long terme, continuer à fournir aux populations, défavorisées ou non, des services publics de qualité et préserver l'équilibre de la société. Il lance un appel à tous, citoyens, secteurs public et privé, pour contribuer à cet effort de modernisation.

Agenda for Growth - Prosperity Now and Later

<http://apps.ez.nl/publicaties/pdfs/04AEP04.pdf>

SUÈDE

L'INNOVATION, UNE STRATÉGIE POUR LA CROISSANCE

Peu de pays sont aujourd'hui mieux placés que la Suède en matière d'économie du savoir et au plan de la mondialisation. La Suède occupe en effet le premier rang en ce qui concerne les investissements en éducation. Elle dispose d'une main-d'œuvre expérimentée. L'économie suédoise est une des plus ouvertes sur le monde. Le secteur public délivre des services de qualité. Le secteur privé offre des produits diversifiés et à haute valeur ajoutée. Cependant, l'économie décline globalement, la demande pour un développement durable augmente, la population vieillit et un nouveau partage des rôles se dessine entre les niveaux internationaux, nationaux et locaux. Le gouvernement suédois vient de proposer une relance de l'économie basée sur l'innovation : innovation dans le domaine de l'éducation en profitant de l'internationalisation des investissements, innovation dans le commerce et l'industrie en s'inscrivant dans la compétition internationale, innovation dans le secteur public qui doit répondre à de nouvelles demandes, innovation enfin par la promotion de l'innovation parmi la population.

Innovative Sweden – A Strategy for Growth Through Renewal

<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/25/51/29e722a9.pdf>

FRANCE

LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION EN 2004

Le développement de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication est une priorité du gouvernement français qui y voit une condition essentielle à la compétitivité, à la croissance économique et à l'emploi. Il y a deux ans, la mise en place d'une politique gouvernementale (Plan RESO 2007) pour créer un environnement favorable à l'innovation et développer les pratiques a permis un véritable décollage de l'utilisation d'Internet et plus généralement des technologies de l'information. L'année 2004 connaît ainsi des taux de croissance sans précédent, tant en matière d'équipement des foyers en micro-ordinateurs, d'abonnement au haut débit, que d'utilisation du e-commerce ou d'usage de l'e-administration. Cette croissance a permis à la France de rattraper son retard vis-à-vis des autres pays européens et même de rejoindre le peloton de tête dans certains domaines. En dressant un bilan à mi-parcours du Plan RESO 2007, le gouvernement peut identifier les marges de progrès et les retards persistants pour certains usages des TIC et leur consacrer des mesures spécifiques.

http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/societe_inforSation_2004.pdf

NOUVELLE-ZÉLANDE

L'AIDE AUX ÉTUDIANTS MENACÉS DE DÉCROCHAGE SCOLAIRE

Le ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Zélande vient de procéder à une évaluation de trois programmes éducatifs financés à même un fonds d'innovation créé pour appuyer les étudiants qui présentent des risques de décrochage scolaire. Le premier programme (*Cool Schools*) se présente sous la forme d'une médiation exercée sur les campus des écoles primaires et secondaires par des élèves plus âgés pour éviter les querelles entre les élèves. Le deuxième (*Kiwi Can*) consiste en des séances de motivation hebdomadaires menées par un tandem de jeunes leaders, un homme et une femme, dans les écoles primaires et secondaires. Le troisième (*Tū Tangata*) permet à des gens de la communauté d'agir comme personnel assistant d'éducation. Ils participent au cours et aident certains élèves cibles et tous ceux qui en font la demande. L'évaluation de ces programmes a pour objectif de mesurer la durabilité, l'adaptabilité et la possibilité de transférer et d'étendre ces programmes à d'autres écoles sélectionnées, d'une part, et de voir comment ces programmes ont un effet positif (scolaire, social et comportemental) sur les étudiants et particulièrement sur ceux menacés de décrochage, d'autre part.

An Evaluation of Three Programmes in the Innovations Funding Pool

<http://www.minedu.govt.nz/index.cfm?layout=document&documentid=9619&data=1>

Les avancées théoriques et les pratiques émergentes suivantes sont le fruit d'une consultation des membres de la communauté de recherche sur les réformes administratives de L'Observatoire de l'administration publique : Jacques Auger, Pierre Bernier, Jacques Bourgault, Mohamed Charih, Daniel Maltais, Bachir Mazouz, Yves Poulin, Denis Proulx.

L'animation et la coordination des communautés de recherche de L'Observatoire de l'administration publique sont assurées par Benoît Rigaud.

benoit.rigaud@enap. ca

*C'est une vision d'un État
régulateur qui s'impose
aujourd'hui*

LES RÉFORMES ADOPTENT LA COULEUR DE LA CULTURE ADMINISTRATIVE DES PAYS

Dans tous les pays de l'OCDE, la réforme de l'administration a été rendue nécessaire par la dégradation continue des finances publiques au cours des années 1980 et 1990. De ces contraintes financières accrues ont résulté des initiatives de **recentrage du rôle de l'État**, de recherche du **déficit zéro** et de **gestion de la performance**. Si ces trois éléments sont encore à l'ordre du jour des projets de réforme de la plupart des pays de l'OCDE comme du Québec, ils se déclinent aujourd'hui en des tendances plus élaborées dont la prégnance varie selon les pays en fonction de la maturité de leur mise en œuvre, mais également en raison des particularités nationales des relations entre l'État et ses citoyens.

L'amélioration de la prestation de service est la pierre angulaire du plan de modernisation 2004-2007 présenté en mai dernier par la présidente du Conseil du trésor du Québec et ministre responsable de l'administration gouvernementale. La création de guichets uniques, le recours à des solutions en ligne et l'intégration des services de soutien administratif en sont les avenues privilégiées. Elles se situent en continuité avec le cadre de gestion établi par la Loi sur l'administration publique, adoptée en juin 2000, dans la mesure où le plan 2004-2007 pérennise des dispositifs tels que la déclaration de service aux citoyens, le plan stratégique pluriannuel ou le rapport annuel de gestion. On observe donc un processus de renforcement continu, malgré les alternances politiques, des réformes administratives vers l'atteinte d'un objectif de satisfaction des destinataires des services publics. Par ailleurs, la recherche de l'amélioration de la qualité des services, sous-tendue par un raisonnement *value for money*, est

une tendance que l'on retrouve dans la plupart des pays de l'OCDE.

Dynamiser les relations entre l'administration publique et les secteurs privé et communautaire, notamment par l'approche partenariale (les PPP) et une refonte des pratiques contractuelles, est le deuxième thème mis en exergue par le plan. La mise en valeur de l'approche partenariale comme élément majeur de la réforme de l'État atteste d'une certaine revalorisation du rôle de l'État. Alors que par le passé la privatisation et l'impartition étaient préconisées pour transformer l'État en État creux (*Hollow State*), c'est une vision d'un État régulateur qui s'impose aujourd'hui. Le débat européen sur la convergence des services publics dans le Marché unique illustre cette évolution nuancée du désengagement de l'État : d'une part, la réforme de la politique de concurrence amène l'État à mettre fin à son intervention en tant qu'actionnaire et, d'autre part, la délégation de services publics est soumise à des garanties renouvelées de respect des principes du service public (la continuité, l'égalité, la neutralité et l'adaptation). Les expériences au Québec en matière de sous-traitance, particulièrement à l'échelon local (contrats de déneigement, enlèvement et recyclage des déchets, etc.), en Irlande, au Royaume-Uni ou encore en France (où la délégation de services publics est encadrée par la jurisprudence administrative depuis les années 1880), démontrent que les PPP peuvent offrir des solutions innovantes dans un contexte de restriction budgétaire. Ce sont essentiellement les conditions de l'avènement d'une culture du partenariat, dans les structures publiques mais aussi privées, qu'il s'agit de promouvoir. Une meilleure gestion du risque

entre partenaires publics et privés, un mécanisme de reddition de comptes devant le Parlement plus transparent sont des avenues privilégiées pour concilier la recherche de l'intérêt général et un mode de fonctionnement efficient.

La troisième orientation, **l'allégement des structures et la réévaluation des programmes**, renvoie à l'objectif de réaligner l'action de l'État sur ses missions centrales. Depuis le début des années 1980, « faire mieux au moindre coût » est une préoccupation majeure des gouvernements québécois et étrangers. Que ce soit avec le comité Gobeil sous le deuxième gouvernement Bourassa ou avec le rapport Facal sous le gouvernement Bouchard, la révision des fonctions et du rôle des organismes gouvernementaux est également un objectif prioritaire des gouvernements successifs quelle que soit leur idéologie. Au Québec comme à l'étranger, la phase de mise en œuvre amène cependant à distinguer deux types de réforme : l'un où l'administration est perçue comme source du changement, à l'instar du renouveau du service public en France au début des années 1990, et l'autre où au contraire elle est considérée en tant qu'obstacle, comme la présentait la réforme Thatcher au Royaume-Uni. Le rôle des hauts fonctionnaires dans les réformes et plus généralement celui de l'État dans la société sont les deux facteurs qui expliquent cette dichotomie. Le Québec, par l'importance des sous-ministres dans la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale et par le rôle spécifique de l'État dans le contexte de la sécularisation de la société, adhère au premier type de réforme plus qu'au second. Cela impose un processus consensuel de réforme, caractéristique renforcée par le poids des syndicats lors de la négociation des conditions de travail. Néanmoins, des méthodes de gestion font évoluer progressivement la perception du changement dans l'administration, telles que la rémunération des agents publics à la performance et l'habilitation des gestionnaires publics. Dans des États tels que le Royaume-Uni ou la Nouvelle-Zélande, la rémunération à la performance se généralise aux agents de première ligne dont la collaboration n'est pas forcément assurée par la loyauté politique comme c'est le cas pour les hauts fonctionnaires. L'habilitation des gestionnaires publics, qui se réalise dans la création d'agences, est, elle, confrontée au défi de concilier respect des contraintes budgétaires et extension de l'autonomie de gestion. Cette problématique explique les allers-retours entre des configurations administratives plus ou moins centralisées. Elle explique aussi la diversification et l'amplification de la portée des engagements institutionnels entre les différentes composantes de l'administration. Bien que sans valeur juridique, ces quasi-contrats lient la dévolution des pouvoirs de gestion à des conditions plus contraignantes de mesure des résultats et de reddition de comptes.

Dans le contexte des départs massifs à la retraite dans les services publics, le plan de gestion des ressources humaines 2004-2007 prévoit de diminuer le nombre de fonctionnaires par attrition en suivant la règle du remplacement d'un départ sur deux. Ce type de planification des ressources humaines (*downsizing*) a également été mis en œuvre par le gouvernement du Canada et par la fonction publique fédérale américaine. D'autres pays s'y engagent de manière plus consensuelle comme la France. La conjoncture démographique du secteur public québécois est également présentée comme une opportunité d'implanter progressivement de nouveaux modes de gestion, ce qui suppose toutefois de former une relève maîtrisant les compétences particulières que requerra la gouvernance publique au XXI^e siècle.

En conclusion, un constat relatif à **la diversité des orientations retenues par les gouvernements pour moderniser leur appareil administratif** s'impose, ce qui accrédite la théorie de la dépendance (*path dependence*) des systèmes administratifs envers leurs fondements culturels et politiques. De manière générale, considérant le cynisme des citoyens, des politiques et des fonctionnaires sur ces questions, la nécessité de maintenir des formations de qualité en administration publique et de continuer à observer les expériences étrangères, autant que de tirer les leçons de celles du passé, revêt un caractère primordial afin de fournir des assises tangibles au débat public sur le rôle de l'État.

Références

- Côté, L. « La modernisation de l'administration publique québécoise à la lumière de l'expérience étrangère », *Coup d'œil*, L'Observatoire de l'administration publique, vol. 8, n° 1, avril 2002.
- Gouvernement du Québec, Conseil du trésor. *Moderniser l'État, Pour des services de qualité aux citoyens. Briller parmi les meilleurs*, Plan de modernisation 2004-2007, 2004.
- Jones, L.R. et D.F. Kettl. « Assessing Public Management Reform in an international context », *International Public Management Review*, vol. 4, n° 1, 2003, [en ligne], <http://www.ipmr.net>
- Maltais D. et B. Mazouz. « À nouvelle gouvernance, nouvelles compétences : les compétences clés des gestionnaires publics de demain », *Gestion*, vol. 29, n° 3, automne 2004.
- Pierson, P. « Increasing Returns, Path Dependence, and the study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, June 2000, p. 251-267.
- L'Institut des services axés sur le citoyen
<http://www.iccs-isac.org/>

Vouloir conjuguer à la fois les meilleurs services aux citoyens et le contrôle accru des dépenses publiques met en lumière une contradiction. Le coût des opérations des structures administratives décentralisées, dont la mise en place est nécessaire pour se rapprocher du citoyen, est en effet plus élevé que celui des structures centralisées qui, à ce titre, peuvent générer des économies d'échelle.

En administration publique, la totalité des programmes et des activités ont des buts louables et d'importance égale

LES DILEMMES DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT

Par Denis Proulx

Denis Proulx est professeur à l'ENAP

denis.proulx@enap.ca

Sous couvert d'efficience, peut-on confier aux structures décentralisées l'entier contrôle de leurs financements? Peut-on par exemple autoriser un hôpital à lever ses propres impôts? Évidemment non, puisque dans ce cas, l'hôpital ne pourrait dispenser des services qu'à hauteur des sommes que les contribuables auraient accepté de payer. En finançant l'ensemble des services, le gouvernement et ses administrations centrales se doivent donc de conserver le contrôle de la dépense publique. Le fait que cette situation d'aller-retour entre deux volontés légitimes, mieux répondre aux attentes du citoyen et mieux maîtriser les dépenses publiques, prévaut dans la plupart des pays industrialisés, n'est pas forcément rassurant.

Généralement, les gouvernements résolvent ce dilemme en s'attachant à délivrer un discours équilibré entre intérêt des populations et obligation de rembourser la dette publique. C'est le cas au Québec, où le gouvernement prend des décisions et met en œuvre des mesures affichant clairement sa volonté de se rapprocher des citoyens tout en cherchant à travers toutes ses actions des façons de réduire les dépenses publiques. Ainsi, oriente-t-on souvent des innovations administratives vers le contrôle des coûts, qui n'était certainement pas leur objectif premier. Nombre d'observateurs, et pas seulement au Québec, n'ont pas manqué de critiquer cette tendance en avançant que les projets de modernisation de l'État souffraient et, parfois, ont été étouffés par ce souci récurrent de réduction des dépenses.

Historiquement, la centralisation des administrations publiques a été la réponse la plus appropriée à cette préoccupation de contrôler et réduire les coûts de l'intervention publique. Au Québec toujours, à titre d'exemple, les effectifs du secrétariat du Conseil du trésor ont augmenté substantiellement, contrairement

à l'ensemble des autres administrations, dès lors que se déployaient des politiques de décroissance des dépenses dans le cadre de la lutte contre le déficit public. Dans le même ordre d'idée, en matière de santé, les agences régionales, anciennement régies régionales, sont, pour une grande part, des institutions de contrôle de la dépense sanitaire que les hôpitaux seuls ne parvenaient pas à contraindre.

On peut objecter à ce repli centralisateur que les contrôles les plus efficaces sont les contrôles acceptés de plein gré par des individus ayant compris et admis l'objet du contrôle et s'y conformant quelle que soit l'attitude de leur autorité de tutelle. Il faut admettre cependant qu'en administration publique, la totalité des programmes et des activités ont des buts louables et d'importance égale. Le médecin considère ainsi que les dépenses en santé sont primordiales, mais dans le même temps, l'enseignant est convaincu que les dépenses en éducation sont prioritaires, l'ingénieur que l'entretien des routes ne saurait attendre et l'artiste que l'identité culturelle du pays est menacée par la faiblesse des subventions. Pour trouver le point d'équilibre le plus favorable aux populations entre tous ces besoins, il faut un arbitre extérieur. D'autant qu'en période de crise, il est quelquefois nécessaire d'imposer ces arbitrages. C'est la tâche des gouvernements démocratiques.

Il ne faut pas se tromper sur l'exigence et la nature de la maîtrise des coûts au sein du système public versus la satisfaction des intérêts des citoyens et des groupes qui les représentent. Aucun pays n'y échappe. Tous les gouvernements, peu importe leur niveau économique, font face à des contraintes sévères sur le plan budgétaire. Or, aucun gouvernement ne peut se permettre d'afficher un bilan de gestion en déficit et encore moins de hausser les impôts compte tenu de l'idéologie politique qui domine actuellement. Les États sont donc en recherche continue des façons de faire les plus performantes et les plus économiques puis dans un deuxième effort, du meilleur système possible de contrôle des dépenses. Si l'équilibre du budget est une préoccupation qui hante en permanence les dirigeants politiques, c'est, à juste titre, parce qu'il conditionne la croissance et, à terme, la capacité d'emprunt des pays. Quand un État voit sa cote de crédit baisser, il lui en coûte plus cher pour faire appel aux marchés internationaux pour financer ses projets. Plus grave encore, si sa cote baisse trop, il encourt la désaffection des prêteurs institutionnels et s'expose à une crise économique et sociale majeure.

L'évolution des besoins des populations et l'expression diversifiée de leurs attentes viennent cependant heurter de plein fouet cette quête d'un équilibre central, le rendant presque impossible. Il faut tenir compte d'abord de la taille des services publics. Doit-on rappeler qu'au début du 20^e siècle, le gouvernement du Québec comptait 200 fonctionnaires. Jusque dans les années soixante, il remplissait uniquement des fonctions dites régaliennes, c'est à dire administrer la Justice, construire et entretenir les routes ou encore s'assurer que les services étaient rendus convenablement par ceux

qui en avaient la charge, en santé, en éducation ou pour l'approvisionnement alimentaire. L'explosion de l'offre de services publics dans la deuxième moitié du siècle dernier a rendu les relations incomparablement plus complexes entre l'État et ses administrés, au point que beaucoup parmi ceux-ci ne parviennent plus à s'orienter dans le dédale des administrations. Et la tendance présente de production et de délivrance de services par des entités extérieures à l'administration publique ou bien en partenariat entre l'administration publique et des entreprises privées ou communautaires ne va pas dans le sens d'une simplification de la lecture des structures administratives par le citoyen.

Une fois admis que la grande variété des services offerts par la Fonction publique induit cette complexité, il faut prendre en compte une autre donnée de base qui ajoute encore sans aucun doute à l'opacité des décisions administratives et donc à l'incompréhension des citoyens. La majorité des prestations gouvernementales est de fait encadrée par des lois définissant les droits de ceux et celles qui y sont assujettis, à quelles conditions ils peuvent en bénéficier et dans quelles limites. Cet encadrement législatif réduit de toute évidence les marges de manœuvre des fonctionnaires chargés de l'application des lois, décrets et règlements.

C'est donc à la réduction de cette complexité structurelle et aussi pour éviter le phénomène de « tour d'ivoire » dans lequel les agents de l'État seraient tentés de s'isoler que la quasi-totalité des gouvernements applique désormais une stratégie de rapprochement avec les citoyens. Elle se traduit avant tout par une amélioration de la communication entre le citoyen et son administration. Positionner les centres de décision au plus près des citoyens, informer les fournisseurs des spécificités des utilisateurs de leurs services et finalement mettre en adéquation l'offre et les structures des services publics avec les besoins exprimés par leurs bénéficiaires, exigent en effet au préalable une juste connaissance des particularités des milieux.

Cette démarche de l'État en direction du citoyen se matérialise dans l'accroissement des pouvoirs confiés aux instances régionales, mais plus concrètement encore par l'implantation de centres de communication et de dispense de services. Ces centres permettent de développer le concept de guichet unique, un lieu physique où le citoyen a accès à l'ensemble des services de l'État, non seulement en termes de prestation mais également de conseil sur ses droits et obligations.

Au Québec, le gouvernement a fait sienne cette approche. Le « citoyen » figure dorénavant au cœur des priorités des services publics, place d'où il a détrôné le « client » puis l'« usager », précédemment mis en vedette depuis 25 ans. C'est ainsi que la rédaction d'une Charte du citoyen était un élément essentiel du projet de modernisation administrative qui a fait l'objet de la Loi 82. Elle se doit de définir des principes d'action et de fixer des normes élevées de qualité de service pour d'une part satisfaire le citoyen et, d'autre part, garantir l'efficacité et l'efficience des services publics en accord avec l'évolution de leur société.

EUROPE DE L'EST

RÉDUIRE LA CORRUPTION DANS LES PAYS DE L'EX-BLOC COMMUNISTE

Dans la lutte contre la corruption, l'expérience démontre qu'il est relativement facile d'en déterminer les causes et de désigner les sociétés qui rencontrent un haut niveau de corruption au sein de leurs bureaucraties et de leur secteur privé. Il est plus difficile de prescrire des solutions efficaces et de mettre en œuvre de nouvelles approches. Cela est particulièrement vrai pour les pays de l'ex-bloc communiste de l'Europe de l'Est qui viennent de connaître une transition politique et économique majeure. L'auteur démontre dans cet article que, dans ces pays, la corruption s'est glissée dans les failles des réformes du management public. En Russie par exemple, les autorisations de créer des sociétés furent pour l'essentiel accordées à d'anciens apparatchiks, ce qui a eu pour effet de ne pas créer un véritable marché de concurrence. Les économies se retrouvent dans un cercle vicieux : explosion de l'économie parallèle, perte de revenus pour l'État, anémie des services publics, perte de crédibilité de l'État, fuite des investisseurs étrangers, cynisme des citoyens. À ce tableau sombre, l'auteur oppose quelques initiatives anticorruption couronnées de succès.

Kotchegura, Alexander. « Reducing Corruption in Post-communist Countries » *International Public Management Review*, volume 5, n° 1, 2004.

AFRIQUE

BONNE GOUVERNANCE : VERS DES ÉTATS COMPÉTENTS

Le rapport fait la synthèse de la première grande étude continentale visant à mesurer les « progrès accomplis sur la voie de la bonne gouvernance en Afrique » entreprise par la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU. Dans le cadre de cette étude, des enquêtes et des recherches ont été menées dans 28 pays. Le projet a retenu quatre tendances positives sur la voie de la création d'États compétents : transition démocratique, ouverture politique, liberté d'expression et obligation comptable, gestion économique. Malgré ces progrès, de nombreuses lacunes persistent en ce qui concerne tant la qualité des services publics que la gouvernance des entreprises. Le rapport définit 10 domaines d'action prioritaires : renforcer les capacités des parlements, réformer les systèmes judiciaires, améliorer la gestion publique, améliorer la prestation de services publics, supprimer les entraves à l'action des entreprises, exploiter le potentiel des TIC, créer des médias crédibles et responsables, faire de la place aux modes traditionnels de gouvernance, se mobiliser contre le sida, inviter les partenaires à tenir leurs promesses.

ONU. *Rapport sur la gouvernance en Afrique*, Commission économique pour l'Afrique, 2005

<http://www.uneca.org/agr/>

IRLANDE

LE RÔLE DES SERVICES CENTRAUX DANS LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION

Cette étude offre un panorama des principales questions soulevées par le rôle des services centraux de l'État, essentiellement le ministère des Finances, dans la modernisation du service public. L'auteur n'évalue pas le rôle du centre, mais montre comment son action peut promouvoir et maîtriser le changement dans un univers organisationnel complexe. À la lumière de l'expérience, il présuppose qu'il n'existe pas un modèle unique d'intervention. On doit, d'une part, tenir compte de la culture et du contexte politico-administratif et, d'autre part, identifier les principes sous-jacents qui détermineront le succès de l'action des services centraux. L'étude privilégie trois rôles. Suivant le cas, le centre sera le leader, le régulateur ou un participant du processus de modernisation. Dans le premier cas, il définira le changement et le planifiera. Dans le deuxième cas de figure, il se contentera d'un rôle important de contrôle et d'évaluation des progrès accomplis. Enfin, s'il délaisse ses fonctions stratégiques de planification et de contrôle, il est important que le centre soit lui-même soumis au processus de modernisation et regardé comme tel.

Boyle, Richard. *The Role of the Centre in Promoting Civil Service Modernisation*, Institute of Public Administration, 2004.

<http://www.cmodservices.gov.ie/cpmr/Publications/CPMR%2027%20The%20Role%20of%20the%20Centre.DOC>

CANADA

LES PRIORITÉS MUNICIPALES D'AUJOURD'HUI ET DE DEMAIN

Dans le secteur municipal, le processus décisionnel est complexe, fait intervenir plusieurs ordres de gouvernement, donne lieu à de nombreuses prises de décision et exige une forte interaction entre les forces politiques et administratives. Dans une première partie, les auteurs évoquent le caractère changeant des priorités et la nécessité de trouver des moyens d'améliorer leur processus d'établissement, par exemple en étendant le champ d'intervention des citoyens ou en réinventant les pratiques intergouvernementales. Dans une deuxième partie, ils traitent de l'utilité de créer des liens, notamment au niveau de base, soit le lien entre les buts visés et les moyens pour les atteindre qui est l'essence même de la reddition des comptes. Bien qu'intégrés dans la conduite des affaires municipales, plans stratégiques et mesure de la performance posent des défis pour la vitalité économique et sociale d'une communauté. Contribuent-ils vraiment à une meilleure gestion des affaires publiques et à une prestation améliorée des services? Telles sont les préoccupations auxquelles tentent de répondre les auteurs en rappelant que la priorité entre toutes des administrations municipales est de fournir des infrastructures sécuritaires.

McConkey, Michael et Patrice Dutil. « Making Connections : Municipal Governance Priorities Today », *L'Institut d'administration publique du Canada et le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales*, New Directions, Number 13.

http://www.ipac.ca/files/ND_13.PDF

ÉTATS-UNIS

VOIES ET MOYENS DE LA RÉORGANISATION DE L'ÉTAT

Une organisation étatique inefficace ralentit l'application des politiques décidées par l'exécutif et augmente les coûts des projets gouvernementaux, ce qui provoque des frustrations aussi bien dans la population que chez les cadres et les employés de l'État. Usant d'une approche exhaustive, l'auteure décrit les diverses initiatives menées par le gouvernement pour réformer et restructurer son organisation. Après un rappel des difficultés historiques rencontrées par la réorganisation, elle en identifie les quatre objectifs : optimiser le travail de l'administration, réduire les coûts, raffermir le pouvoir et résoudre les problèmes urgents. Elle examine ensuite les avantages et inconvénients de quatre stratégies et moyens déployés par le passé : la commission, l'autorité du Président, l'implication des dirigeants de l'organisation et une initiative du Congrès. Elle prescrit enfin quatre voies stratégiques de réorganisation pour le gouvernement fédéral au 21^e siècle : le e-gouvernement, les conseils de coordination, la commission et enfin la décision législative.

Sistare, Hannah. « Government Reorganization : Strategies and Tools to Get It Done » *National Commission on the Public Service*, Presidential Transition Series, August 2004.

<http://www.businessofgovernment.org/pdfs/SistareReport.pdf>

INTERNATIONAL

COMPARAISON DE HUIT CADRES DE GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

Les auteures ont voulu élaborer une définition de la gestion axée sur les résultats et comprendre de quelle façon elle s'intègre à différents aspects de la gestion des organisations. Elles ont donc exploré le cadre de gestion proposé par les réformes engagées dans huit juridictions : Canada, Québec, Ontario, Alberta, États-Unis, Australie, Royaume-Uni et Nouvelle-Zélande. Les modèles étudiés présentent des similitudes. La gestion de la performance s'y déploie dans des cycles de gestion composés de plusieurs étapes. Les éléments communs de ces cycles sont la planification stratégique, la planification opérationnelle, la réalisation des plans et des programmes, la mesure des résultats, la reddition des comptes et l'analyse et l'interprétation des résultats. Ces processus se concrétisent par la production de documents. Par ailleurs, ces cadres de gestion ont tendance à s'intégrer aux autres enjeux de la gestion des organisations tels que la qualité du service à la clientèle, la gestion des ressources humaines et financières et la vérification.

Martin, Valérie et Marie-Hélène Jobin. « La gestion axée sur les résultats : comparaison des cadres de gestion de huit juridictions », *Administration publique du Canada*, volume 47, n° 3, automne 2004, p.304-331.

À la demande du Secrétariat du Conseil du trésor (direction de la gestion de la performance), L'Observatoire de l'administration publique a reçu comme mandat de comparer la gestion des agences administratives dans sept administrations de l'OCDE.

*Le changement des structures
ne modifie pas nécessairement le
statut des employés*

LA GESTION DES AGENCES ADMINISTRATIVES DANS SEPT PAYS DE L'OCDE

Par **Jacques Auger, Marie-Helen Brisebois et Dolorès Grossemy**, avec la collaboration de **Anissa Caron**

Jacques Auger est professeur associé à l'ENAP et coordonnateur à la recherche commanditée à L'Observatoire de l'administration publique.

Marie-Helen Brisebois et Dolorès Grossemy sont agentes de recherche à L'Observatoire de l'administration publique et Anissa Caron est assistante de recherche.

jacques.auger@enap.ca
marie-helen.brisebois@enap.ca
dolores.grossemy@enap.ca

L'étude confiée par la Direction de la gestion de la performance du Secrétariat du Conseil du trésor à L'Observatoire de l'administration publique avait pour objectif de repérer et de répertorier les éléments d'information disponibles dans plusieurs pays de l'OCDE sur la gestion des agences administratives, puis de procéder à un travail de synthèse de l'information ainsi colligée.

Une recherche préliminaire a permis d'opter pour sept pays dont l'étude semblait offrir un potentiel informatif de qualité et qui présentaient de l'intérêt pour l'administration publique québécoise, soit en raison de leur proximité géographique (Canada), ou de leur similarité avec le Québec sur le plan du développement économique, social ou technologique (Suède). Les sept pays retenus ont été l'Australie, le Canada, les États-Unis (administration fédérale), la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

Le rapport final était constitué de fiches synthèses, une par administration, chacune conçue selon le même modèle préétabli de manière à pouvoir comparer les administrations entre elles. Un tableau synthèse complétait les fiches individuelles. À noter qu'une fiche additionnelle s'est ajoutée en cours de recherche étant donné le grand intérêt qu'elle suscitait. Elle dressait l'état des principales caractéristiques des agences administratives dans les trois autres pays scandinaves : Danemark, Finlande et Norvège.

Selon une méthode désormais éprouvée, l'équipe de la recherche commanditée de L'Observatoire de l'administration publique a réalisé la recherche à partir des plans stratégiques et des plans de développement des administrations étudiées, en consultant leurs rapports annuels, leurs publications officielles, leurs banques de données ou en interrogeant directement des répondants identifiés au sein de ces institutions.

Ce travail a permis de dresser un portrait général de la gestion des agences administratives hors Québec à partir de cinq critères d'évaluation arrêtés *a priori* en accord avec l'organisme commanditaire. Le premier de ces critères concernait la mise en place d'une agence et plus précisément les conditions préalables à sa mise en place, par exemple les critères de sélection et les stratégies d'implantation. Le deuxième indicateur avait trait à la structure et au mode de gestion proprement dit de l'agence, c'est-à-dire, entre autres, aux processus administratifs, aux modalités de la reddition de comptes, à la gestion de la performance et à la composition et au fonctionnement du Conseil d'administration. Le cadre de gestion appliqué aux ressources humaines, statut du personnel, lien d'emploi, conditions de travail, etc. faisait l'objet du troisième élément d'évaluation. Les deux derniers indicateurs avaient été choisis pour fixer respectivement le cadre financier et le cadre législatif et réglementaire des agences administratives dans les administrations observées, c'est-à-dire, d'une part, les modes de financement et les processus budgétaires et, d'autre part, les lois constitutives, d'habilitation et de fonctionnement des agences.

Le rapport final a été remis au commanditaire douze semaines après le début des travaux. Des rencontres intermédiaires se sont tenues pour faire le point sur l'état d'avancement du projet. Les fiches synthèses terminées étaient transmises au Secrétariat du Conseil du trésor sans attendre le terme du contrat.

Parmi les constats mis en lumière par l'étude réalisée au cœur des sept administrations, retenons quelques points clefs :

Le nombre (de 4 aux États-Unis à 300 en Suède) et la structure des organismes de service (intégrés ou non au ministère de tutelle) varient considérablement d'un pays à l'autre. Les conditions nécessaires pour devenir un organisme de service ou une agence sont en revanche sensiblement les mêmes dans toutes les administrations et ont trait pour l'essentiel au service à

la clientèle et à la séparation entre les fonctions d'opération et celles de planification.

Le degré d'autonomie de l'agence dépend de son lien avec le ministère de tutelle. En cas d'intégration, elle bénéficie d'une flexibilité de gestion et ne fait pas l'objet d'une loi constitutive. Non intégrée, elle profite d'une liberté administrative et de fonctionnement associée à celle des entreprises privées et est généralement créée par une loi constitutive.

S'agissant de la reddition de comptes et de la gestion de la performance, le responsable de l'agence est le plus souvent imputable auprès du ministre de tutelle et quelquefois auprès du ministre avec lequel l'organisme a conclu des ententes de service. Le contrôle est effectif à travers plusieurs rapports (entente contractuelle, rapport annuel, rapport quinquennal) et s'appuie sans exception sur la mise en place de mesures de la performance.

En matière de gestion des ressources humaines, le changement des structures organisationnelles n'a pas nécessairement pour effet de modifier le statut des employés. Toutefois, lorsqu'une agence est créée par la loi, ses employés n'appartiennent pas en général à la fonction publique. Par ailleurs, si le gestionnaire se voit accorder une marge de manœuvre pour gérer les ressources humaines, son salaire peut en contrepartie être établi sur l'atteinte des objectifs.

Enfin, dans le domaine de la gestion financière, la comptabilité d'exercice est plus répandue dans les agences que la comptabilité de caisse. Le report des crédits ou des dépenses sur une période déterminée est une des latitudes concédées aux agences. Le financement des différents organismes s'effectue principalement par des transferts de crédits et des ententes contractuelles avec les ministères et, le cas échéant, par un autofinancement partiel ou total, celui-ci n'étant pas cependant un critère suffisant pour créer une agence.

http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/gestion_agences.pdf

RÉFÉRENCES

DISPONIBLES À LA BIBLIOTHÈQUE DE L'ENAP

Pegnato, J.A. « Federal Workforce Downsizing During the 1990s : A Human Capital Disaster », *The Public Manager*, vol. 32, n° 4.

Muller-Camen, M., A. Tempel, P. Almond, T. Edwards, A. Ferner, R. Peters et H. Wächter, « Human Resource Management of US Multinationals in Germany and the UK », London, Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, septembre 2004, 51 p.

Heidrick, T., J. Kramers et M.C. Godin. « Toward a Best Practice for Evaluating the Impact of Government Programs on Job Creation », *Revue canadienne d'évaluation de programme*, vol. 19, n° 1, printemps 2004.

Reese, L.A. et R.A. Rosenfeld. « Local Economic Development in the United States and Canada », *American Review of Public Administration*, vol. 34, n° 3, septembre 2004.

Melka, J. et L. Nayman. « TIC et productivité : une comparaison internationale », *Économie internationale*, n° 98, 2^e trimestre 2004.

DISPONIBLES SUR INTERNET

RÉFORMES ADMINISTRATIVES

Canada - Québec ■ Réforme électorale : situation dans les provinces canadiennes
<http://www.irpp.org/fr/index.htm>
<http://www.irpp.org/fr/pm/archive/pmvol5no9.pdf>

OCDE ■ Gérer la haute fonction publique
<http://www.oecd.org/topic/>
<http://www.oecd.org/dataoecd/58/38/33708901.pdf>

GESTION DES ORGANISATIONS ET PRESTATION DES SERVICES PUBLICS

Royaume-Uni ■ La gestion du risque
<http://www.nao.org.uk/>

GESTION DES RESSOURCES INFORMATIONNELLES

Royaume-Uni ■ Consultation sur une carte d'identité obligatoire
<http://www.homeoffice.gov.uk/comrace/identitycards/>
http://www.homeoffice.gov.uk/docs3/id_summary_doc_3.pdf

DROIT ADMINISTRATIF ET ÉTHIQUE PUBLIQUE

Canada - Nouveau-Brunswick ■ Loi sur les conflits d'intérêts
<http://www.gnb.ca/legis/conflict/reports/rep060804-f.asp>

GESTION DES SYSTÈMES D'ÉDUCATION

France ■ Pour la réussite de tous les élèves
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/044000483.shtml>
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000483/0000.pdf>

Nouvelle-Zélande ■ Pour améliorer la qualité de l'enseignement dans les écoles secondaires
<http://www.scoop.co.nz/mason/stories/PA0409/S00481.htm>

ANALYSE, ÉLABORATION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Canada ■ Le capital social comme instrument de politique publique
<http://recherchepolitique.gc.ca>
http://recherchepolitique.gc.ca/doclib/R3_Social%20Cap_F.pdf

GESTION DES SYSTÈMES DE SANTÉ

Canada - Alberta ■ Pour attirer les médecins dans les régions
<http://www.rpap.ab.ca/>

Portugal ■ Réforme du système de santé
[http://www.olis.oecd.org/olis/2004doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2004\)28](http://www.olis.oecd.org/olis/2004doc.nsf/linkto/eco-wkp(2004)28)

GOVERNANCE LOCALE ET RÉGIONALE

États-Unis ■ Coordination régionale et état d'urgence
<http://www.gao.gov/new.items/d041009.pdf>

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

États-Unis ■ Fiscalité compétitive
<http://www.taxfoundation.org>
<http://www.taxfoundation.org/bp45.pdf>

France ■ Vers une nouvelle croissance
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000498/0000.pdf>
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/044000498.shtml>

Préparé par Alain Gagnon, Service des bibliothèques-ENAP et Nicolas Charest, L'Observatoire de l'administration publique-ENAP.

Pour de plus amples informations, contactez Nicolas Charest à : nicolas.charest@enap.ca

L'Observatoire de l'administration publique a été créé en 1993 par l'ENAP, un établissement membre de l'Université du Québec. L'Observatoire recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde en matière d'administration publique et de gouvernance. *Vigie* est une lettre bimestrielle. Elle se veut un outil de diffusion des résultats des activités de veille et de recherche menées par L'Observatoire et ses partenaires.

La reproduction totale ou partielle de *Vigie* est autorisée, à condition d'en indiquer la source.

Le choix des thèmes et les textes de *Vigie* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part de l'équipe de L'Observatoire; les auteurs demeurent toutefois responsables des informations et des analyses présentées.

Cette publication est rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Québec.

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, contactez :

Danyelle Landry, secrétariat de L'Observatoire
(418) 641-3000, poste 6574
courriel : danyelle_landry@enap.ca

Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées sur le site Internet : www.enap.ca/observatoire

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

VIGIE

DEPOT LEGAL

BIBLIOTHEQUE NATIONALE DU QUEBEC

BIBLIOTHEQUE NATIONALE DU CANADA

ISSN 1708-7252

