

Thèse de doctorat
présentée à l'École nationale d'administration publique
dans le cadre du programme de doctorat en administration publique
pour l'obtention du grade de Philosophiæ Doctor (Ph. D.)

Thèse intitulée

**L'encadrement de la coopération inter organisationnelle et de la
coordination dans l'administration publique québécoise (1976-2003) :
composants, évolution et analyse comparative avec sept pays de l'OCDE**

Présentée par
André Bazinet

Mars 2017

La thèse intitulée

**L'encadrement de la coopération inter organisationnelle et de la
coordination dans l'administration publique québécoise (1976-2003) :
composants, évolution et analyse comparative avec sept pays de l'OCDE**

Présentée par

André Bazinet

Est évaluée par les membres du jury de thèse suivants :

Gérard Divay, professeur à l'ENAP, président

Louis Côté, professeur à l'ENAP et directeur de thèse

Bachir Mazouz, professeur à l'ENAP

Iain Gow, professeur émérite, Université de Montréal et évaluateur externe

« À tous mes proches,
Rose-Blanche, Claudine, Mélanie, Véronique, Pierre-Emmanuel, Simon, Jules
et à Isabelle »

Remerciements

À mon directeur de thèse, M. Louis Côté, qui m'a soutenu tout au long de ce projet et m'a si judicieusement conseillé, avec une disponibilité irréprochable. Je suis aussi très reconnaissant aux membres du jury de thèse pour leurs précieux commentaires et suggestions, ainsi que pour leur dévouement en raison de la longueur du texte. Je remercie aussi M. Luc Bernier qui a agi comme membre du comité de proposition de thèse.

Avec beaucoup de gratitude, je remercie les personnes qui ont gracieusement et aimablement accepté de commenter un ou plusieurs chapitres de ma thèse :

Monsieur Paul-Émile Arsenault,
Monsieur Louis Bernard,
Monsieur Roch Bolduc,
Monsieur Jean Larochelle,
Madame Hélène Simard,
Monsieur François Turenne,
Monsieur Yves Turenne,
Madame Diane Wilhelmy.

À tous mes ex-collègues de la fonction publique avec lesquels j'ai discuté de ce projet et qui m'ont aidé par leurs observations. À mes professeurs de l'ENAP qui m'ont beaucoup appris : mesdames Michèle Charbonneau, Nadine-Forget Dubois et Lucie Rouillard ; messieurs Serge Belley, Christian Boudreau, Louis Demers et Yves-C. Gagnon.

À mes collègues de l'ENAP, étudiants et professionnels, qui m'ont appuyé de différentes façons dans cette recherche : Mathieu Carrier, Nicolas Charest, Éric Dion, Luc Farinas, Daniel Francoeur, Constance Herrera, Thuy-Lan Lam, Richard Loiselle, Fabiana Machiavelli, Kaddour Méhiriz, Langis Michaud et Benoît Rigaud.

À l'ensemble du personnel de la bibliothèque de l'ENAP à Québec, notamment Josée Chabot, Maryse Cloutier, Alain Gagnon et Halima Yekhlef.

À toutes les personnes de mon entourage qui m'ont soutenu par leurs encouragements tout au long de ce parcours.

Résumé

La perception de problèmes liés à une insuffisance de relations entre les organisations du gouvernement, l'effet 'silo', émerge dans les années 1970. Les types d'instruments de coordination hiérarchique ne suffisent plus; de nouveaux modes de relations inter organisationnelles (IO) sont requis. Une telle adaptation ne peut s'opérer sur une simple invitation, la coopération IO n'allant pas de soi. D'où la question centrale de notre recherche : « Quelles formes prennent l'encadrement et l'évolution de la coopération IO dans l'administration publique québécoise de 1976 au début des années 2000? » Nous accompagnons notre question de deux propositions à vérifier : 1) les facteurs internes ont plus d'influence que les facteurs externes et 2) les membres du gouvernement les plus impliqués dans la gouverne centrale de l'État jouent un rôle plus déterminant dans le déclenchement des changements que les autres élus et les autorités administratives.

De nombreuses recherches ont été consacrées ces dernières décennies aux relations entre les organisations : pas moins de 46 objets d'études ont été répertoriés, mais les rapports de coopération IO à l'intérieur des administrations publiques ont été peu étudiés. Les consensus n'ont pas encore émergé, notamment sur une définition de la coopération IO. Parmi les cadres conceptuels et méthodologiques considérés, nous optons pour celui utilisé par Bouckaert, Peters et Verhoest pour l'étude de la coordination au sein de sept pays de l'OCDE (à l'aide des mécanismes de type hiérarchique, de marché et de réseau) ; nous complétons cette analyse par l'examen des types de relations IO selon les axes vertical et horizontal. Notre univers de travail est l'administration publique québécoise; pour comparer avec l'étude de Bouckaert et al. (1980 à 2005) nous couvrons la séquence de trois gouvernements de 1976-2003. Nous misons sur des sources documentaires et sur le regard de hauts fonctionnaires ayant exercé des fonctions stratégiques durant cette période.

Nos résultats montrent qu'il est possible de discerner dans l'arrangement général de la coordination au sein de l'État québécois, un encadrement dédié à la coopération IO. Nous observons à la fin de la période étudiée un encadrement coopératif transformé, passant d'un stade plutôt embryonnaire à un arrangement bien déployé, reposant sur un discours et des incitations soutenues en faveur d'un partenariat IO et appuyé par des dispositifs légaux,

administratifs et de culture organisationnelle proposant des orientations et des moyens aux ministères et organismes pour s'en acquitter. Cinq types d'instruments de type réseau s'ajoutent aux trois qui existaient en 1976. L'usage des instruments de réseau (surtout) et de marché s'accroît considérablement, alors que l'usage des instruments hiérarchiques se transforme. Vue sous l'angle des relations IO, l'ampleur des changements se confirme ; les types de relations IO de coopération passent de quatre à douze, alors que les types de relations IO hiérarchiques s'enrichissent de quatre pour passer à quinze. Au total, nous comptons dix domaines de relations IO et 27 types de relations en 2003. À l'aide de ces résultats, nous proposons une définition de la coopération inter organisationnelle.

Nos résultats montrent une ressemblance avec ceux de Bouckaert et al., concluant à un affaiblissement du mécanisme hiérarchique dans les années 1980 avec une montée des mécanismes de réseau et de marché, suivie dans les années 1990 d'un usage plus rigoureux du mécanisme hiérarchique. Contrairement à la trajectoire en va-et-vient des quatre pays ayant le plus adopté le courant du nouveau management public, le Québec a suivi un tracé plus linéaire, accordant plus de pouvoirs et de flexibilité à ses organisations tout en rendant sa direction et son contrôle plus stratégiques.

En engendrant la coopération IO, le pouvoir hiérarchique a amélioré la capacité d'ensemble de la coordination de l'État ; les modes de fonctionnement coopératifs sont devenus des compléments au mécanisme hiérarchique et non des concurrents, en comblant certaines de ses lacunes.

Les résultats contredisent notre formulation des deux propositions à vérifier. Les facteurs externes ont pesé plus lourd que les facteurs internes comme moteurs de changement. Le rôle déterminant dans le déclenchement de ces changements revient aux députés qui ne sont pas membres du gouvernement, bien que les ministres les plus impliqués dans la gouverne centrale de l'État et les hauts dirigeants administratifs jouent un rôle essentiel dans la préparation et la réalisation de ces changements.

Mots clés : ADMINISTRATION PUBLIQUE, COLLABORATION, COOPÉRATION, COORDINATION, ENCADREMENT, INTERMINISTÉRIEL, INSTRUMENT, INTER ORGANISATIONNEL, MÉCANISME, PARTENARIAT.

Abstract

The perception of problems linked to insufficient interaction or relations between a government's organizations—the silo effect—emerged in the 1970s. Hierarchy-type coordination instruments no longer sufficed, and new modes of inter-organizational (IO) relations were needed. Such adaptation does not occur simply “by invitation”, and IO cooperation is far from self-evident. Hence, our main research question: “What form did the framework for and evolution of IO cooperation take in the Québec public administration from 1976 to the early 2000s?”. In addition to this question, we formulated two assumptions to test: 1) internal factors are more influential as driving forces for change than external factors; 2) the government members most involved in the central governing process play a more decisive role in triggering change than other elected representatives and administrative authorities.

Much research has targeted relations between organizations: we identified no fewer than 46 broad study themes on the topic. However, few researchers have studied IO cooperation relations within public administrations. Consensus does not even exist on the definition of IO cooperation. Among the conceptual and methodological frameworks considered, we opted for Bouckaert, Peters and Verhoest for studying coordination within seven OECD countries (using hierarchy-type, market-type and network-type mechanisms). We completed our analysis by examining IO relations (vertical and horizontal). Our working environment was the Québec public administration. To compare with Bouckaert et al. (1980 to 2005), we covered the three-government sequence marking 1976-2003, focussing on documentary sources and senior public servants who held strategic positions during this time.

Our findings show that, in the overall structure of coordination within the Québec public administration, a framework dedicated to IO cooperation can be discerned. At the end of the period studied, we note that this cooperative framework has changed, moving from a relatively embryonic stage to a well-deployed structure, based on an ongoing discourse and incentives favouring IO partnerships supported by legal, administrative and organizational culture-related provisions proposing guidelines and means for government departments and

public bodies to use to attain them. Five types of network-type instruments were added to the three that existed in 1976. The use of network (primarily) and market instruments rose substantially, while the use of hierarchical instruments changed. Seen from the viewpoint of IO relations, the scope of the changes was confirmed. The types of relations involving IO cooperation grew from 4 to 12, while IO hierarchy-type relations increased from 11 to 15. Overall, we counted 10 fields of IO relations and 27 types of relations for 2003. Using these results, we have proposed a definition of IO cooperation.

Our findings resemble those of Bouckaert et al., concluding a weakening of the hierarchical mechanism in the 1980s with a rise in network-type and market-type mechanisms, followed by more rigorous use of the hierarchical mechanism in the 1990s. Unlike the saw tooth path taken by the four countries that most embraced the new public management trend, Québec's progression was more linear, as it granted its organizations more powers and flexibility while making its leadership and control more strategic.

By generating IO cooperation, the hierarchical powers improved the State's overall coordination capacity; cooperative operating modes became complements to rather than competitors of the hierarchical mechanism by offsetting some of its shortcomings.

Our findings, however, contradict our initial two assumptions. External factors weighed more heavily than internal ones as elements promoting change. The decisive role in bringing about these changes was played by MNAs who did not hold ministerial portfolios, although the Ministers most closely involved in the central governing process and senior managers played a key role in preparing and implementing these changes.

Keywords: PUBLIC ADMINISTRATION, COLLABORATION, COOPERATION, COORDINATION, FRAMEWORK, INTERDEPARTMENTAL, INSTRUMENT, INTER-ORGANIZATIONAL, MECHANISM, PARTNERSHIP.

Table des matières

Introduction.....	p. 1
Chapitre 1 : Problématique et question de recherche.....	p. 6
1.1 La perception de la problématique.....	p. 6
1.2 La réponse anticipée à cette recherche.....	p. 8
1.3 Les paramètres de la problématique.....	p. 10
1.3.1 Positionnement de l'objet de recherche.....	p. 10
1.3.2 Repères situant l'évolution de l'administration publique en général.....	p. 13
1.3.3 Repères situant l'évolution de l'administration publique au Canada et au Québec.....	p. 18
1.3.4 Repères situant l'évolution de l'administration publique au regard des théories de l'organisation.....	p. 20
1.3.5 Repères situant la coopération IO dans la coordination.....	p. 22
1.4 La question de recherche.....	p. 26
Chapitre 2 : Recension des écrits.....	p. 28
2.1 L'univers de recherche et les objets d'étude.....	p. 28
2.2 Perspectives théoriques et disciplinaires.....	p. 32
2.3 Le quoi (les définitions).....	p. 36
2.4 Le pourquoi la coopération.....	p. 51
2.5 Le comment et le quand de la coopération.....	p. 59
2.5.1 La gouvernance des rapports IO.....	p. 59
2.5.2 La confiance et le contrat.....	p. 67
2.5.3 Le leadership.....	p. 74
2.5.4 Les caractéristiques de nature organisationnelle.....	p. 79
2.5.5 Les caractéristiques de nature individuelle.....	p. 90
2.5.6 La dimension spatio-temporelle.....	p. 94
2.5.7 Le pouvoir.....	p. 98
2.5.8 Les conflits.....	p. 104
2.6 Le qui et avec qui de la coopération.....	p. 107
2.7 Les résultats de la coopération.....	p. 113
2.8 Conclusion générale du chapitre.....	p. 119
Chapitre 3 : Cadre théorique et méthodologie.....	p. 125
3.1 Cadre théorique et conceptuel.....	p. 125
3.1.1 Rappel de la recherche de Bouckaert, Peters et Verhoest.....	p. 126
3.1.2 Bénéfices et limites de ce cadre conceptuel.....	p. 128
3.1.3 Complément au cadre conceptuel avec l'analyse des types de relations inter organisationnelles.....	p. 133
3.1.4 Posture épistémologique et ontologique.....	p. 136

3.1.5 Définition des termes.....	p. 141
3.2 Méthodologie.....	p. 144
3.2.1 Technique de cueillette des données.....	p. 145
3.2.2 Échantillonnage.....	p. 145
3.2.3 Période couverte par la recherche.....	p. 147
3.2.4 Considérations éthiques.....	p. 148
3.2.5 Stratégie d'analyse et d'interprétation des données et résultats	p. 148
3.2.6 Validation des données.....	p. 149
3.2.7 Outillage.....	p. 150
Chapitre 4 : La coopération inter organisationnelle et la coordination au Québec :	
situation en 1976.....	p. 151
4.1 La situation de la spécialisation, de la coordination et de la coopération	p.152
4.1.1 Aperçu de l'État québécois en 1976.....	p. 152
4.1.2 La spécialisation et les mécanismes de coordination en 1976...p.	156
4.1.2.1 Au niveau 1 : l'appareil politique.....	p. 156
4.1.2.2 Au niveau 2 : les ministères.....	p. 161
4.1.2.3 Au niveau 3 : les organismes autonomes.....	p. 171
4.1.2.4 Réforme en continu du gouvernement et de l'administration	176
4.1.3 Les instruments et mécanismes de coordination en 1976.....	p. 190
4.1.3.1 Classement des instruments et mécanismes de coordination..	190
4.1.3.2 Mécanismes de coordination hiérarchique.....	p. 193
4.1.3.3 Mécanismes de coordination par réseau.....	p. 194
4.1.3.4 Mécanismes de coordination de type marché.....	p. 198
4.1.4 Conclusion quant à la spécialisation, aux mécanismes de coordination	et à la coopération IO en 1976.....
et à la coopération IO en 1976.....	p. 199
4.2 État de situation quant aux relations inter organisationnelles en 1976.....	p. 203
Chapitre 5 : La coopération inter organisationnelle et la coordination au Québec :	
situation de 1976 à 1985 (période 2).....	p. 207
5.1 La situation de la spécialisation, de la coordination et de la coopération....	207
5.1.1 Aperçu de la situation de 1976 à 1985.....	p. 207
5.1.2 État de situation de la spécialisation et des mécanismes de	coordination.....
coordination.....	p. 210
5.1.2.1 Changements au niveau 1 : l'appareil politique.....	p. 210
5.1.2.2 Changements au niveau 2 : les ministères.....	p. 247
5.1.2.3 Changements au niveau 3 : les organismes autonomes.....	p. 248
5.1.2.4 Changements dans la dynamique administrative.....	p. 256
5.1.3 Les instruments et mécanismes de coordination en période 2....	p. 270
5.1.3.1 Classement des instruments et mécanismes de coordination	270
5.1.3.2 Mécanismes de coordination hiérarchique.....	p. 273
5.1.3.3 Mécanismes de coordination par réseau.....	p. 275
5.1.3.4 Mécanismes de coordination de type marché.....	p. 279
5.1.4 Conclusion quant à la spécialisation, aux mécanismes de coordination	et à la coopération IO pour la période 2 : 1976-1985.....
et à la coopération IO pour la période 2 : 1976-1985.....	p. 281

5.2 État de situation quant aux relations inter organisationnelles en période 2...	285
5.3 Liens avec nos questions de recherche.....	p. 288
Chapitre 6 : La coopération inter organisationnelle et la coordination au Québec :	
situation de 1985 à 1994 (période 3).....	p. 291
6.1 La situation de la spécialisation, de la coordination et de la coopération .p.	291
6.1.1 Aperçu de la situation de 1985 à 1994.....	p. 291
6.1.2 État de situation de la spécialisation et des mécanismes de coordination.....	p. 295
6.1.2.1 Changements au niveau 1 : l'appareil politique.....	p. 295
6.1.2.2 Changements au niveau 2 : les ministères.....	p. 331
6.1.2.3 Changements au niveau 3 : les organismes autonomes.....	p. 334
6.1.2.4 Changement dans la dynamique administrative.....	p. 339
6.1.3 Les instruments et mécanismes de coordination en période 3.....	p. 352
6.1.3.1 Classement des instruments et mécanismes de coordination	352
6.1.3.2 Mécanismes de coordination hiérarchique.....	p. 355
6.1.3.3 Mécanismes de coordination par réseau.....	p. 357
6.1.3.4 Mécanismes de coordination de type marché.....	p. 360
6.1.4 Conclusion quant à la spécialisation, aux mécanismes de coordination et à la coopération IO pour la période 3 : 1985-1994.....	p. 361
6.2 État de situation quant aux relations inter organisationnelles en période 3...	369
6.3 Liens avec nos questions de recherche.....	p. 374
Chapitre 7 : La coopération inter organisationnelle et la coordination au Québec :	
situation de 1994 à 2003 (période 4).....	p. 376
7.1 La situation de la spécialisation, de la coordination et de la coopération .p.	376
7.1.1 Aperçu de la situation de 1994 à 2003.....	p. 376
7.1.2 État de situation de la spécialisation et des mécanismes de coordination.....	p. 381
7.1.2.1 Changements au niveau 1 : l'appareil politique.....	p. 381
7.1.2.2 Changements au niveau 2 : les ministères.....	p. 414
7.1.2.3 Changements au niveau 3 : les organismes autonomes.....	p. 417
7.1.2.4 Changement dans la dynamique administrative.....	p. 428
7.1.3 Les instruments et mécanismes de coordination en période 4.....	p. 453
7.1.3.1 Classement des instruments et mécanismes de coordination	453
7.1.3.2 Mécanismes de coordination hiérarchique.....	p. 457
7.1.3.3 Mécanismes de coordination par réseau.....	p. 459
7.1.3.4 Mécanismes de coordination de type marché.....	p. 463
7.1.4 Conclusion quant à la spécialisation, aux mécanismes de coordination et à la coopération IO pour la période 4 : 1994-2003.....	p. 465
7.2 État de situation quant aux relations inter organisationnelles en période 4...	471
7.3 Liens avec nos questions de recherche.....	p. 476
Chapitre 8 : Analyse et discussion des résultats.....	
8.1 Les différentes dimensions de la coopération IO et les cadres théoriques	p. 479

et méthodologiques pour l'examiner.....	p. 480
8.2 Synthèse des quatre périodes quant à la coopération IO et à la coordination.....	p. 480
8.3 La trajectoire de l'État québécois en matière de coordination et de coopération IO et une comparaison avec sept pays de l'OCDE.....	p. 489
8.3.1 La situation de la coordination et de la coopération dans sept pays de l'OCDE.....	p. 489
8.3.2 La situation de la coordination et de la coopération au Québec.....	494
8.3.3 Comparaison de la trajectoire de la coordination et de la coopération IO au Québec avec celle de certains pays de l'OCDE.....	p. 500
8.4 Définition opérationnelle de la coopération inter organisationnelle.....	p. 504
8.5 L'encadrement de la coopération IO dans l'administration publique québécoise de 1976 à 2003.....	p. 505
8.6 La proposition à vérifier.....	p. 527
8.6.1 Les facteurs internes ou externes comme moteurs de changement....	p. 527
8.6.2 Les acteurs les plus déterminants dans le déclenchement des changements.....	p. 531
8.7 Liens entre nos résultats et d'autres recherches	p. 536
8.8 Contribution, limites et portée de notre recherche.....	p. 542
8.9 Pistes pour d'autres recherches.....	p. 548
Conclusion.....	p. 551
Bibliographie.....	p. 562
Annexe I : Tableau des types de relations IO des MO de l'administration gouvernementale québécoise : illustrations et références (situation en 2012).....	p. 576
Appendice I : Compléments au chapitre 5.....	p. 583
Appendice II : Compléments au chapitre 6.....	p. 607
Appendice III : Compléments au chapitre 7	p. 647

Liste des tableaux

Tableau 1	Objets d'étude (dimensions et attributs) dans les recherches sur les rapports IO d'après le Handbook d'Oxford (2008)	p. 29
Tableau 2	Exemples de facteurs de succès de la collaboration.....	p. 34
Tableau 3	Niveaux de coordination du plus haut au plus bas.....	p. 39
Tableau 4	Termes généralement utilisés concernant les entités inter organisationnelles.....	p. 41
Tableau 5	Facteurs favorisant ou gênant la collaboration.....	p. 86
Tableau 6	Principes pour la résolution de conflits de réseaux.....	p. 92
Tableau 7	Paradoxes confrontant les managers publics collaboratifs.....	p. 93
Tableau 8	Les dynamiques du pouvoir IO.....	p. 102
Tableau 9	Extraits des perspectives issues des recherches de Huxham et Vangen sur les relations IO.....	p. 117
Tableau 10	Typologie des mécanismes et types d'instruments de coordination selon Bouckaert et al.....	p. 130
Tableau 11	Les formes de la coordination selon les divers mécanismes.....	p. 131
Tableau 12	Types des relations IO entre des MO de l'administration publique québécoise selon l'axe de la relation : vertical et horizontal (état de situation en 2012).....	p. 135
Tableau 13	Fonctions exercées par les personnes ayant commenté les projets de chapitres de résultats.....	p. 149
Tableau 14	Classement des instruments de coordination dans la nomenclature des types d'instruments et des mécanismes de coordination de Bouckaert et al. : situation en 1976.....	p. 190
Tableau 15	Budgets et effectifs du programme 3 du MCE de 1975-76 à 1985-86...	218
Tableau 16	Tableau des mouvements institutionnels : les ministères (1960-1985)	247
Tableau 17	Tableau des mouvements institutionnels : les organismes (1960-1985)	248
Tableau 18	L'ensemble des organismes, anciens et existants, et les gouvernements qui les ont créés (au Québec).....	p.249
Tableau 19	Classement des instruments de coordination dans la nomenclature des types d'instruments et des mécanismes de coordination de Bouckaert et al. : période 1976-1985 au Québec.....	p. 270
Tableau 20	Les études, enquêtes et consultations par périodes de gouvernement : 1960 à 1994.....	p. 299
Tableau 21	Les mesures administratives par période de gouvernement : de 1960 à 1994.....	p. 299
Tableau 22	Tableau des mouvements institutionnels : ministères (1960-1994).....	p. 333
Tableau 23	Tableau des mouvements institutionnels : organismes (1960-1994).....	p. 334
Tableau 24	Classement des instruments de coordination dans la nomenclature des types d'instruments et des mécanismes de coordination de Bouckaert et al. : période 1985-1994 au Québec.....	p. 352
Tableau 25	Tableau des mouvements institutionnels : ministères (1960-2003).....	p. 414
Tableau 26	Tableau des mouvements institutionnels : organismes (1960-2003).....	p. 417

Tableau 27	Classement des instruments de coordination dans la nomenclature des types d'instruments et des mécanismes de coordination de Bouckaert et al. : période 1994-2003 au Québec.....	p. 453
Tableau 28	Réseaux interministériels pour les titulaires d'emplois supérieurs à la fin de la période 3 (1994).....	p. 633
Tableau 29	Réseaux interministériels pour les gestionnaires et les spécialistes à la fin de la période 3 (1994).....	p. 641
Tableau 30	Types d'instruments de coordination et de coopération IO utilisés durant les quatre périodes (1976-2003).....	p. 481
Tableau 31	Principales caractéristiques de la dynamique sur les thèmes de l'État, des organes centraux, des réformes, des mécanismes de coordination et de coopération IO dans l'administration publique québécoise (1976 à 2003).....	p. 483
Tableau 32	Évolution des domaines et types de relations IO des MO de l'administration gouvernementale québécoise selon l'axe de la relation, de 1976 (position initiale) à 2003.....	p. 487

Liste des figures et schémas

Schéma 1	Rapports IO simplifiés entre MO à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration publique.....p. 11
Schéma 2	Formes de relations à l'intérieur de l'administration publique (schéma simplifié).....p. 12
Schéma 3	Spécialisation et coordination au Québec : situation en 1976.... p. 158
Schéma 4	Types de relations IO entre MO de l'administration gouvernementale québécoise en 2012.....p. 203
Schéma 5	Types de relations IO entre MO de l'administration gouvernementale québécoise en 1976 sur la base du canevas de 2012.....p. 204
Schéma 6	Spécialisation et coordination au Québec : 1976-1985 P2.....p. 209
Schéma 7	Types de relations IO entre MO de l'administration gouvernementale québécoise en 1985 sur la base du canevas de 2012.....p. 287
Schéma 8	Spécialisation et coordination au Québec : 1985-1994 P3.....p. 293
Schéma 9	Types de relations IO entre MO de l'administration gouvernementale québécoise en 1994 sur la base du canevas de 2012.....p. 371
Schéma 10	Spécialisation et coordination au Québec : 1994-2003 P4.....p. 380
Schéma 11	Types de relations IO entre MO de l'administration gouvernementale québécoise en 2003 sur la base du canevas de 2012.....p. 473
Schéma 12	Proportion des manifestations observées d'instruments de coordination hiérarchique et de coopération (réseau et marché) pour les quatre périodes (1976 à 2003).....p.480
Schéma 13	Les trajectoires des sept pays de l'OCDE selon l'étude de Bouckaert et al.....p.489
Schéma 14	Trajectoire effective de coordination du Québec comparée à la trajectoire projetée pour les sept pays de l'OCDE.....p. 501

Liste des abréviations, sigles et acronymes

ADICO	<i>Attributes, deontic, aims, conditions, or else</i> (règle)
ADIC	<i>Attributes, deontic, aims, conditions</i> (norme)
AIC	<i>Attributes, aims, conditions</i> (stratégie)
ANQ	Assemblée nationale du Québec
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CAP	Commission de l'administration publique
CCGP	Comité consultatif de la gestion du personnel
CD	Cédérom
CE	Conseil exécutif
CFP	Commission de la fonction publique
CLD	Centre local de développement
CM	Conseil des ministres
CMOT	Comité ministériel sur l'organisation du travail
CRD	Conseil régional de développement
CSOT	Comité sectoriel sur l'organisation du travail
CSPQ	Centre de services partagés du Québec
CT	Conseil du trésor
<i>CT</i>	Décision du Conseil du trésor
CTED	Centre de traitement électronique des données
DDEP	Développement durable, environnement et parcs
DRA	Direction de la réforme administrative
EIO	Entités inter organisationnelles
GIRES	Système de gestion intégrée des ressources
HTM	Mécanismes de type hiérarchique
IAPC	Institut d'administration publique du Canada
<i>ICC</i>	<i>Interagency collaboration capacity</i>
<i>IOC</i>	<i>Interorganizational coordination</i>
IO	Inter-organisationnel
LAF	Loi sur l'administration financière
LAP	Loi sur l'administration publique
LFP	Loi sur la fonction publique
LRQ	Lois refondues du Québec
MCE	Ministère du Conseil exécutif
MO	Ministères et organismes
MTM	Mécanismes de type marché
NTM	Mécanismes de type réseau
NMP	Nouveau management public
OBNL	Organisme à but non lucratif
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
ONG	Organismes non gouvernementaux
ORH	Office des ressources humaines
ORSP	Office du recrutement et de la sélection du personnel

PDG	Président-directeur général
PLQ	Parti libéral du Québec
PM	Premier ministre
PQ	Parti québécois
RIO	Relations inter organisationnelles
SAGIP	Système automatisé de gestion du personnel
SAGIR	Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources
SAGMAI	Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit.
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SES	Secrétariat aux emplois supérieurs
SM	Sous-ministres
SMDO	Sous-ministres, dirigeants et dirigeantes d'organisme
SQ	Sûreté du Québec
SRAES	Secrétariat à la réforme administrative et aux emplois supérieurs
SYGBEC	Système de gestion budgétaire et comptable
<i>TCE</i>	<i>Transaction Cost Economics</i>
TIC	Technologie de l'information et des communications
VG	Vérificateur général

.....

N. B. : De plus, avec les schémas présentant la situation de la spécialisation et de la coordination au Québec au début des chapitres 4, 5, 6 et 7, nous présentons une liste des sigles des ministères et organismes utilisés dans le chapitre.

Introduction

Comme fonctionnaire dans l'administration publique québécoise de 1972 à 2007, dont les 27 dernières années comme cadre, nous avons régulièrement été aux prises avec la complexité des relations entre unités administratives de notre ministère ou organisme, surtout quand il s'agissait de mettre des ressources en commun pour réaliser un projet. Responsable de projets ou de la mise en œuvre de programmes ou de décisions gouvernementales en gestion des ressources humaines s'appliquant à l'ensemble des ministères et organismes, nous avons aussi observé des obstacles à la collaboration entre ces entités alors que cette voie paraissait la plus indiquée pour diverses raisons (économie et efficacité notamment). N'ayant pas réussi à élucider cette problématique des relations de coopération inter organisationnelle (IO) durant ces années de pratique, nous avons pensé y mettre le temps et les efforts requis au moment de la retraite.

C'est pourquoi nous avons entrepris des études doctorales quelques années avant de prendre notre retraite et de consacrer notre recherche doctorale à cette problématique, avec l'espoir que les résultats de cette démarche puissent être utiles aux praticiens et aux chercheurs. Tous ceux et celles à qui nous avons fait part de notre projet (à l'intérieur de l'administration, à l'université) ont trouvé qu'il y avait là matière à réflexion et plusieurs nous ont offert leur collaboration.

Nous avons choisi initialement d'examiner les conditions de la coopération entre les ministères et organismes (MO) d'une administration publique que nous connaissons bien. Après la recension des écrits sur le sujet et les observations des membres du comité qui s'est penché sur notre proposition de thèse, nous avons vu la nécessité de réduire notre champ d'investigation à la toile de fond et à l'armature qui servent d'assises à la coopération entre les organisations d'une administration publique, objet d'étude que nous désignerons par le concept englobant *d'encadrement de la coopération IO*. L'état de la connaissance dans le champ d'études des relations IO nous a convaincu des nombreux obstacles à une approche visant à établir avec solidité les conditions favorables et défavorables à la coopération IO, l'exercice visant à établir des relations de causes à effets comportant un haut coefficient de difficulté.

De nombreuses recherches ont été consacrées ces dernières décennies aux relations entre les organisations : elles portaient sur la nature de la relation, les motivations, les modalités, le moment propice et aussi les résultats obtenus. Pas moins de 46 objets d'études ont été répertoriés, mais les rapports de coopération IO à l'intérieur des administrations publiques ont été peu étudiés. Avec un tel foisonnement de perspectives théoriques, les consensus n'ont pas encore émergé, notamment sur une définition de la coopération IO.

Rares sont les recherches qui ont fait de la coopération IO entre organisations d'une administration publique leur objet principal de recherche. Ceux qui s'en rapprochent le plus abordent un aspect de la question, comme les stratégies de collaboration ou les facteurs qui influencent le partage de connaissances. D'autres recherches abordent la coopération IO à travers l'étude de la coordination gouvernementale, sans toutefois donner de définition précise de la coopération IO, celle-ci étant présentée davantage comme un sous-ensemble de la coordination. Elles nous révèlent néanmoins que d'autres formes de coordination ont été introduites dans les organisations publiques, surtout qualifiées de forme de réseau et de marché en complément et parfois en concurrence avec la forme dominante du modèle bureaucratique, la coordination de type hiérarchique et que ces formes se combinent tout en changeant de configuration.

Dans l'État québécois, la perception de problèmes liés à une insuffisance de relations entre les organisations de l'administration publique, l'effet 'silo', émerge dans les années 1970. L'État a alors bien investi la plupart de ses champs de compétence et s'est donné des structures et un mode de fonctionnement de niveau comparable aux autres gouvernements du Canada, lui permettant d'assumer ses missions. L'État vit cependant une sorte de crise de croissance au niveau de la coordination centrale en raison de la quantité et de la vitesse des changements survenus depuis le début des années 1960, avec une augmentation considérable de ses effectifs et l'introduction de la syndicalisation de centaines de milliers d'employés. Les instruments de coordination hiérarchique ne suffisent plus à gérer le flot des décisions à prendre et les limites du mécanisme se font jour. De nouveaux modes de relations IO sont requis. Pendant ce temps, un discours s'articule dans les pays de l'OCDE, appuyé par des courants de recherche, pour décrier le modèle bureaucratique et ses carences

et proposer son remplacement par des modes de gestion présentés comme plus performants, à savoir le marché et le réseau ; un autre discours propose de mixer ces différents modes de coordination et, en raison de l'ouverture des dirigeants politiques et administratifs aux idées et pratiques venant de l'extérieur, ces conceptions trouvent un écho au Québec. Les crises économiques et les déficits budgétaires qui se creusent augmentent l'effet de questionnement sur le fonctionnement de l'État.

Au milieu des années 1970, au Québec comme ailleurs, un constat se répand sur la pertinence de retoucher le fonctionnement de l'État. De nouveaux modes de relations IO sont requis et comme l'introduction d'instruments de coopération nouveau genre ne va pas de soi dans une logique dominée par les rapports hiérarchiques, des changements devront être apportés aux structures et au fonctionnement de l'État, changements que nous avons choisis de retracer en examinant l'encadrement de la coordination et au premier titre, celui qui concerne la coopération IO. Par encadrement nous référons à tout élément pouvant influencer, orienter, guider, ou dicter la conduite des organisations à l'étude et des acteurs qui en font partie : ces éléments proviennent de discours et de dispositions émanant de textes émis ou convenus par les organismes de gouverne de l'État et les dirigeants des MO.

D'où la question centrale de notre recherche : « Quelles formes prennent l'encadrement et l'évolution de la coopération inter organisationnelle dans l'administration publique québécoise entre 1976 et le début des années 2000 ? » Nous aurions pu nous en tenir à dresser un état de situation à un moment donné dans le temps, le plus récent possible, mais comme les recherches le relatent et que notre expérience le confirme pour le Québec, il y a de grandes différences entre le cadre de gestion gouvernementale des années 1970 et celui des années 2000 : nous pensons qu'une forme d'étude longitudinale nous en apprend davantage en nous montrant l'historique des changements et nous donne la possibilité de les comparer avec d'autres administrations publiques.

Parmi les cadres conceptuels que nous avons considérés, nous optons pour celui utilisé par Boukaert, Peters et Verhoest pour l'étude de la coordination au sein de sept pays de l'OCDE, avec une approche qui mise sur les mécanismes et instruments de type hiérarchique, de type marché et de type réseau. Comme cette approche ne va pas aussi loin

que nous le souhaitons sur l'examen des types de relations IO, nous complétons cette analyse en utilisant une grille que nous avons mise au point pour l'examen des types de relations IO selon l'axe vertical (hiérarchique) et l'axe horizontal (coopératif), avec l'aide d'auteurs tels Metcalfe et J. Bourgault.

Comme les résultats de la recherche de Bouckaert et al. indiquent que certains pays de l'OCDE ont été fortement influencés par les idées du courant du nouveau management public (NMP) dans leur révision du rôle et du fonctionnement de l'État, nous accorderons une attention particulière à l'origine des facteurs (externes/internes) qui influenceront le plus les changements. De plus, comme les leaders occupent une place importante dans un grand nombre de recherches sur les relations IO et que notre objet de recherche vise l'encadrement de la coopération IO, nous serons aussi attentifs aux données nous renseignant sur les rôles joués par les autorités politiques et administratives, en prenant bien soin de distinguer la contribution des élus qui font partie du gouvernement de ceux qui n'en font partie et qui consacrent l'essentiel de leur travail à la fonction législative. Nous traduirons ces interrogations complémentaires dans une proposition à vérifier.

Pour guider notre démarche, nous tenterons de répondre à quatre sous-questions qui nous mèneront à la question principale et à la proposition à vérifier. La première vise à cerner ce que les recherches antérieures nous apprennent sur les différentes dimensions de la coopération IO et les cadres théoriques et méthodologiques pour en faire l'examen. La deuxième a trait à la qualification de la trajectoire suivie par l'État québécois en matière de coordination et de coopération IO, alors que la troisième concerne la comparaison avec les trajectoires suivies par sept pays de l'OCDE. La quatrième question mène à la proposition d'une définition opérationnelle de la coopération IO valable pour l'administration publique québécoise qui pourra aussi être adaptée pour servir de définition générale à d'autres recherches.

Notre univers de travail est constitué des ministères et organismes de l'administration publique québécoise. Le laps de temps couvert va de 1976 à 2003 : suivant en cela le mode de découpage suivi par Bouckaert et al., nous procéderons à l'analyse en suivant les périodes de gouvernement. Dans le cas du Québec, deux partis politiques ont alterné durant

cet intervalle, le Parti libéral ayant exercé le pouvoir de 1970 à 1976, puis de 1985 à 1994, relayé par le Parti québécois de 1976 à 1985 et de 1994 à 2003, des périodes égales de 9 ans à partir de 1976. Nous pourrions donc examiner l'évolution de la situation en quatre temps à partir de l'état des lieux prévalant en 1976 et comparer avec l'étude de Bouckaert et al. (1980 à 2005). Nous misons sur des sources documentaires pour rassembler notre matériel et sur le regard de hauts fonctionnaires et de cadres ayant exercé des fonctions stratégiques durant cette période pour valider nos chapitres empiriques.

Le plan de travail¹

Les trois premiers chapitres jetteront les bases pour l'exploration de notre objet de recherche : il s'agit du chapitre qui expose la problématique et la question de recherche, du chapitre sur la recension des écrits et du chapitre consacré au cadre théorique et à la méthodologie.

La présentation des résultats viendra dans les quatre chapitres suivants qui exposent et analysent l'encadrement de la coopération IO, l'état de la spécialisation, de la coordination et de coopération IO au sein de l'État québécois, les mécanismes et types d'instruments de coopération IO et de coordination en usage, ainsi que les types de relations IO à l'œuvre pour chaque période allant de 1976 à 2003 : le premier chapitre dresse l'état de situation en 1976 et les trois chapitres suivants présentent la situation correspondant aux trois gouvernements qui se sont succédé, tout en faisant le lien avec les périodes antérieures.

Le chapitre 8 sera consacré à l'analyse et à l'interprétation de l'ensemble des résultats en reprenant nos sous-questions, notre question principale et notre proposition, suivies d'un exposé des liens que nous pouvons faire entre nos résultats et ceux d'autres chercheurs. Pour débiter ce chapitre, nous présenterons une synthèse des résultats des chapitres empiriques. Pour le compléter, nous exposerons la contribution, les limites et la portée de notre recherche aux plans théorique et empirique et nous indiquerons certaines pistes pour d'autres recherches.

¹ Le genre masculin est parfois utilisé dans le présent document afin d'éviter d'alourdir le texte.

1.1 La perception de la problématique

Jusque dans les années 1970, les relations entre ministères et organismes ne paraissent pas être un enjeu reconnu pour la réalisation des missions gouvernementales. Cet enjeu (il faudra le vérifier) a émergé avec la perception de problèmes attribués à une insuffisance de relations entre les organisations du gouvernement, phénomène identifié communément sous l'expression de « travail en silo (ou cheminée) », les organisations étant pointées du doigt pour ne pas se préoccuper adéquatement des conséquences de leurs décisions et actions sur la mission des autres organisations ; au plan de la gestion des ressources, il y a le constat de projets similaires se réalisant dans plusieurs organisations s'ignorant mutuellement, entraînant pour le gouvernement des coûts plus élevés que requis, à première vue.

Pour faire face à ce nouvel enjeu, de nouveaux types de relations paraissaient requis, allant au-delà des mécanismes de coordination fondés sur un rapport hiérarchique entre les instances centrales du gouvernement et les composantes de l'administration (le vertical), pour se développer dans un rapport plus partenarial, plus égalitaire (l'horizontal) entre organisations n'ayant pas le pouvoir de contraindre l'action des autres. C'est cette dimension horizontale des relations inter organisationnelles, nous la qualifions de « coopération inter organisationnelle », que nous voulons examiner dans cette recherche. Cette démarche nous paraît justifiée après la recension des écrits sur la question, car il y a un consensus des chercheurs, malgré les nombreux textes publiés, sur la nécessité d'explorer un champ à peine effleuré. De plus, c'est notre intuition, il pourrait s'agir du courant ayant le plus grand potentiel de transformation de l'État et de son administration publique. En effet, si les ressources allouées aux ministères et organismes sont plus souvent stables ou en déclin qu'en augmentation réelle, le potentiel dont disposent deux organisations ou plus mettant en commun des ressources pour réaliser des projets paraît considérable au strict plan de la capacité d'agir; mais cette coopération apparaît plus fondamentale encore lorsqu'elle est indispensable à la prévention ou à la résolution de problématiques étatiques.

Considérant que la coopération a une connotation positive, si la coopération inter organisationnelle allait de soi, il suffirait que les dirigeants en souhaitent la pratique pour qu'elle se concrétise. Or, nous constatons que plusieurs études et décisions gouvernementales ont suivi

le constat du cloisonnement entre ministères et organismes (MO) et que les mesures mises en œuvre n'ont pas toutes été menées à terme, des années plus tard. Et à première vue, les modifications en cours ont des conséquences importantes sur la gestion gouvernementale et celle de chaque MO.

En considérant les études, les décisions et le discours officiel entourant cet enjeu, nous observons que l'administration publique n'est pas seule en cause. Les institutions politiques, tant le législateur que le gouvernement, sont intervenues pour reconnaître une problématique et participer à des solutions. Sachant que certaines décisions exigent plusieurs mois, des années parfois, avant d'être mises en œuvre, nous nous emploierons à en retracer l'évolution.

Pour comprendre la coopération IO dans l'administration publique québécoise, nous pensons qu'il peut être éclairant de mettre au jour l'encadrement touchant ce type de relations entre les ministères et organismes en assumant qu'il constitue la toile de fond et fournit l'armature pouvant habiliter, faciliter ou contraindre les rapports coopératifs entre ces entités.

Les relations IO ont fait l'objet de plusieurs recherches. Mais sur un aspect des relations IO, la coopération, sur les thèmes de la nature de la relation, sur sa pratique, sur l'évaluation des résultats et des effets et quant au type d'organisation examinée (le secteur public), le constat généralisé débouche sur un appel à d'autres recherches. Beaucoup d'écrits scientifiques sur les rapports IO dans différents contextes (privé, public, privé/public) offrent un éventail de théories et de propositions sur les différentes facettes de ces rapports, cependant, aux dires des chercheurs, elles en sont aux premiers stades de l'expérimentation et par ailleurs, bien peu nous éclairent sur l'univers particulier de la coopération IO dans l'administration publique. Et l'une des difficultés majeures que l'on rencontre d'entrée de jeu concerne la définition de la coopération IO, les termes coordination, collaboration, coopération étant souvent utilisés l'un pour l'autre dans les recherches et la pratique. Pourtant, disposer d'une définition opérationnelle de la coopération IO entre les entités d'une administration publique et pouvoir y associer l'encadrement de son exercice constitueraient des apports théorique et pratique significatifs pour la compréhension et l'amélioration du management public.

À notre connaissance, il n'y a pas de recherche en tout point comparable à la nôtre sur l'administration publique québécoise; nous n'en avons pas trouvé non plus sur d'autres

administrations publiques qui exploraient la même question avec la même perspective, bien que certaines s'en rapprochent et nous les exploiterons.

1.2 La réponse anticipée à cette recherche

Pour éclairer le lecteur sur notre compréhension de la problématique et nous servir de guide dans l'évolution de la recherche, nous avons résumé dans le passage suivant ce que nous anticipons découvrir au terme de notre investigation, notre vision de départ de la trajectoire suivie par l'État québécois en ce qui a trait aux relations IO et plus particulièrement à la coopération IO.

La recherche pourrait démontrer que la question de la coopération entre MO occupe une place marginale dans le discours sur la gestion de l'État québécois, mais que dans la partie qui lui est consacrée, la mise au point d'un encadrement conséquent est au cœur des discours et des actions des acteurs politiques et administratifs du Québec depuis que la problématique des « silos » et du besoin de « travailler ensemble » a émergé au cours des années 1970.

Cette prise de conscience du problème et de sa solution s'inscrit dans une trajectoire combinée des acteurs politiques et administratifs visant à la fois à éliminer le patronage, à assurer une meilleure représentativité de la population dans la fonction publique, à augmenter l'efficacité de l'administration, à réduire les coûts, à améliorer les services aux citoyens, à assurer la cohérence de l'action gouvernementale et à rendre les acteurs administratifs imputables de leur gestion devant le politique.

Pour les acteurs de l'administration, l'abondance et la rigidité des règles ainsi que l'absence de dispositions facilitatrices sont, de façon continue et insistante, au cœur des doléances sur les difficultés à remplir la mission confiée par le législateur et le gouvernement ainsi que des revendications pour améliorer la performance de l'administration. La question des frontières (« silos ») et de la coopération entre les organisations préoccupe surtout les organismes centraux de gouverne et des élus, alors que les ministères et organismes recherchent plus de marges de manœuvre et de moyens pour accomplir leur mission, la question de la coopération s'avérant accessoire (un moyen d'action parmi d'autres et pas le plus simple) par rapport à la réalisation de la mission de l'organisation.

Pour les acteurs politiques, les problématiques liées à la gestion de l'administration publique suscitent un niveau d'intérêt bas et épisodique. Les gouvernements s'y intéressent lorsqu'ils perçoivent un gain possible pour les citoyens et les entreprises, pour la diminution des dépenses

ou pour l'amélioration du contrôle. L'intervention du législateur et des gouvernements se manifeste alors principalement par des changements aux dispositions qui affectent la gestion des ministères et organismes. Ces changements vont largement dans le sens souhaité par les dirigeants de l'administration publique. Le gouvernement s'est d'ailleurs progressivement donné des moyens pour consulter son administration et les représentants du personnel sur la gestion de l'administration publique (syndicats et associations). Pour le politique, la problématique des « silos » et la coopération inter organisationnelle tiennent une place marginale dans le discours et au sein du gouvernement, ces questions préoccupent principalement les ministres à la tête d'organismes centraux et de ministères à réseaux, alors que les autres ministres sont particulièrement sensibles à leurs obligations en vertu du principe et de la pratique de la responsabilité ministérielle.

Parmi les épisodes importants de l'intervention politique dans la gestion de l'administration publique, la création de Services Québec et du Centre de services partagés du Québec en 2005 peut être vue comme un moyen pour forcer une coopération qui ne prenait pas forme avec les moyens mis en place par le cadre de gestion de 2000 (Loi sur l'administration publique [LAP], Loi sur l'administration financière [LAF]), malgré les appels du gouvernement du Parti libéral élu en 2003 pour une amélioration du service et des économies d'échelle, ainsi que les travaux menés sous les gouvernements du Parti québécois précédents sur des projets qui touchaient la problématique des « silos » et le potentiel de la coopération IO. Parmi ces projets révélateurs, mentionnons les déclarations de services aux citoyens, les ententes de services entre ministères et organismes, les unités autonomes de service et la filière électronique (autoroute de l'information, changement d'adresse, systèmes intégrés de gestion des ressources (les projets GIRES [« système de gestion intégrée des ressources »] et SAGIR [« Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources »]), gouvernement électronique).

Une tendance lourde depuis les années 1980 a été d'accroître la marge de manœuvre et l'autonomie des ministères et organismes et les obligations de reddition de comptes, avec pour effet d'ouvrir une fenêtre à la coopération volontaire entre ministères et organismes. Paradoxalement, elle a eu aussi pour conséquence d'accroître l'effet « silo » (effet non intentionnel) du fait de l'accentuation de la visibilité de la responsabilité ministérielle, complexifiée par le partage de la reddition de comptes entre le ministre et le sous-ministre ou dirigeant d'organisme.

Or, l'encadrement de la gestion de l'administration publique a été conçu pour une action guidée par des règles et une autorité hiérarchique et les changements apportés au cadre de gestion en 2000 ont eu en partie pour effet de consolider cet arrangement. Par contre, les invitations à la coopération inter organisationnelle n'ont été appuyées que progressivement de changements conséquents à cet encadrement, puis de façon plus articulée en 2000 (possibilité d'ententes de services, de facturation, de création de fonds, de report de crédits sur une autre année, de facilitations dans le transfert d'effectifs et de budgets entre organisations). Devant les résultats mitigés par rapport aux attentes des organismes centraux, des dispositifs ont été créés ou modifiés pour inciter et, en partie, forcer la coopération. Nous constaterons que la nouvelle instrumentation se met en place progressivement (l'invitation à la coopération à l'amiable étant d'abord privilégiée) et que des dispositions plus contraignantes et facilitantes viennent s'ajouter devant les progrès jugés insuffisants.

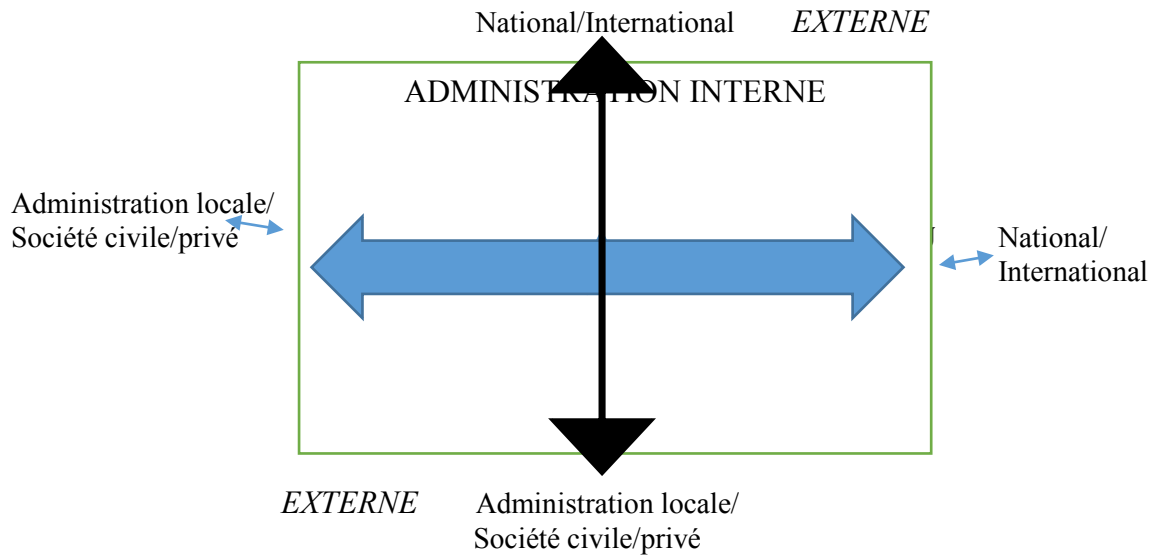
1.3 Les paramètres de la problématique

1.3.1 Positionnement de l'objet de recherche

Le cœur de notre questionnement se situe donc dans l'axe des relations horizontales entre les ministères et organismes engagés sur une base égalitaire, à l'intérieur de l'univers de travail que constitue l'administration publique québécoise. Pour y parvenir, nous devons aussi considérer l'axe des relations verticales entre les MO basées sur des rapports hiérarchiques dans le même univers de travail, car la distinction entre ces types de rapports n'est pas simple et fait partie de la recherche, mais aussi afin de bien situer la place de ces rapports coopératifs dans le dispositif général de coordination de l'État. Ce faisant, afin de mieux circonscrire notre objet de recherche, nous ne viserons pas l'examen des relations horizontales avec l'extérieur de l'univers de travail, relations qui peuvent s'effectuer avec les administrations régionales et locales, la société civile et le privé, les autres gouvernements et les institutions internationales ; ce qui ne nous empêchera pas de les considérer au besoin pour mieux éclairer l'analyse et à des fins de comparaison avec d'autres administrations. Illustrons notre positionnement dans le schéma suivant, inspiré des travaux de Christensen et Laegreid (2008) :

Schéma 1

Rapports IO simplifiés entre MO à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration publique

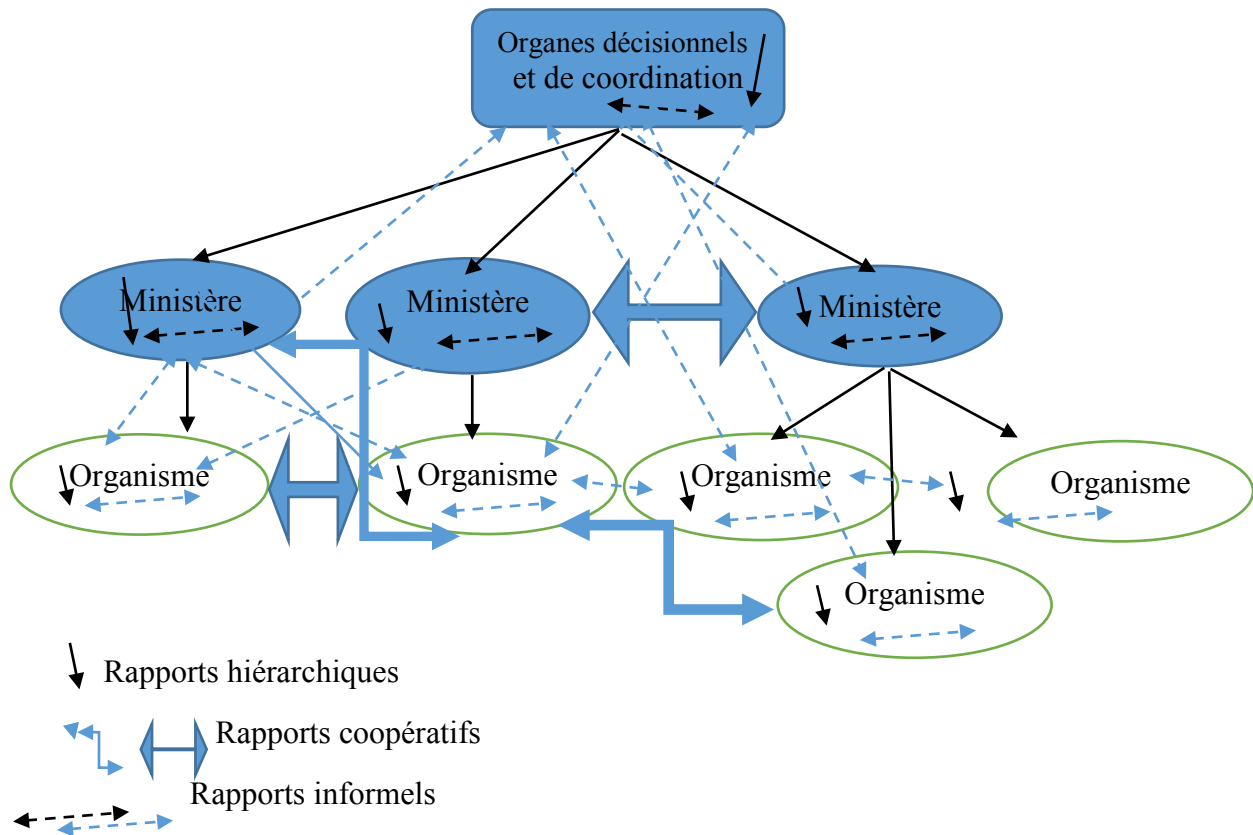


Le champ central de notre investigation est illustré par la ligne horizontale représentant les rapports entre les ministères et organismes à l'intérieur de l'administration publique, rapports qui s'effectuent sur une base égalitaire, à la différence des rapports illustrés par la ligne verticale qui se réalisent sur la base de l'autorité hiérarchique.

Pour enrichir la compréhension de notre approche à cette problématique, nous pouvons considérer le schéma simplifié suivant illustrant à petite échelle les principales formes de relations à l'intérieur de l'administration publique.

Schéma 2

Formes de relations à l'intérieur de l'administration publique (schéma simplifié)



Ce schéma est simplifié de deux manières : quant au nombre de MO qui seraient davantage au nombre de 220 au tournant des années 2000 au Québec et quant aux formes de rapports qui pourraient être nuancées au-delà des trois formes considérées et qui justifieraient un tel nombre de lignes pour refléter la réalité que les ovales disparaîtraient sous les faisceaux. Les rapports hiérarchiques sont illustrés par une ligne pleine à sens unique dirigée vers le bas, la forme la plus élémentaire de l'autorité hiérarchique qui s'exerce à l'intérieur des MO, mais aussi en provenance des instances de gouverne sur les MO. Une flèche pointillée à double sens sert à montrer les rapports informels, évoquant les multiples rapports d'entraide et d'ajustement mutuel se réalisant à l'intérieur de chaque MO, mais aussi entre titulaires de différents MO. La cible prioritaire dans notre recherche prend la forme d'une flèche pleine à l'horizontale, à double sens, reliant les MO entre eux dans un mode coopératif, qui n'est pas fondé sur l'exercice de l'autorité hiérarchique et qui prend une configuration formelle à la différence des rapports informels.

Il aurait été possible d'examiner cet objet de recherche en tenant compte de l'état de situation à un moment donné dans le temps, de constater les dispositifs alors en place et leurs caractéristiques et de remonter dans le temps pour trouver l'origine de chacun ainsi que les motifs à l'appui de ces changements. Nous avons préféré suivre le cours du temps pour pouvoir mieux situer ces dispositifs de coopération dans leur contexte et analyser la dynamique de ces changements en les situant dans le cadre de coordination d'ensemble de l'État qui s'en trouve probablement modifié.

Mais dans quel genre d'administration publique amorçons-nous notre recherche si nous la débutons dans les années 1970? Quelques repères généraux nous seront utiles pour camper notre problématique sachant qu'un chapitre subséquent nous permettra de définir avec précision l'état des lieux de l'État québécois et son administration publique en 1976. Nous présentons d'abord quelques repères situant l'évolution de l'administration publique en général, puis des repères concernant l'administration publique du Canada et du Québec; par la suite, nous exposons des repères situant l'évolution de l'administration publique au regard des théories de l'organisation, puis d'autres situant la coopération IO dans la coordination d'ensemble de l'État pour déboucher sur l'énoncé de notre question de recherche et de la proposition à vérifier.

1.3.2 Repères situant l'évolution de l'administration publique en général

Le modèle type de bureaucratie tracé par Max Weber au début du XXe siècle semble bien rigide et élémentaire quand on le compare à la pratique dans nos administrations publiques contemporaines. Néanmoins, certaines de ces grandes caractéristiques constituent encore l'armature des organisations publiques actuelles. Présentée comme un produit parallèle de l'avènement de la démocratie, la bureaucratie comporte toute une série de caractéristiques et de pratiques qui définissent et réduisent ses relations avec le politique par rapport aux modes de fonctionnement sous les empires et la royauté (Weber, 1968, p. 69).

Si le rôle des élus semble se confiner au cycle de définition des dispositions légales dans sa relation avec l'administration, l'action des dirigeants bureaucratiques apparaît très balisée, séparée du politique et comporter peu de marge de manœuvre. Ils opèrent dans un contexte où les aires d'intervention (« *jurisdictional* ») sont fixes et officiellement définies par lois ou règles administratives. Les activités régulières sont attribuées de manière définitive comme des tâches officielles; l'autorité hiérarchique est strictement définie par des règles et des dispositions

méthodologiques sont fournies pour l'exécution des tâches et l'application des droits correspondants (idem : 66). Une fois établie, le schéma tend à se perpétuer « *...bureaucracy is among those social structures which are the hardest to destroy...* (idem, p. 75) ». Le personnel supervisé apprend, applique et se conforme à des règles écrites. Leur loyauté, en retour d'une sécurité de travail, ne va pas à une personne, mais à des buts impersonnels et fonctionnels, d'où les valeurs ne sont cependant pas absentes (idem, p. 69). Et parmi les travers de ce modèle rationnel légal, Weber signale notamment la routine oppressante et la rigidité. Tout en concevant que cette machine ne peut être arrêtée sans risquer le chaos, il indique néanmoins que le sommet de la hiérarchie (« *the very top* ») peut (lui seul) arrêter ou faire démarrer le mécanisme (idem, p. 75), reconnaissant une certaine malléabilité au modèle.

L'idée de rapports coopératifs IO formels à l'intérieur de l'administration publique n'apparaît pas dans les grands principes de Weber. Au premier regard, deux piliers majeurs de la bureaucratie paraissent particulièrement touchés par l'introduction de ce type de rapports : l'autorité hiérarchique et la définition de zones de responsabilités fixes par des lois et règles administratives. Dans une perspective historique, nous percevons que la manifestation de rapports coopératifs formels dans l'organisation publique constitue une mutation importante des caractéristiques du modèle original et, ce qui pourrait être perçu comme paradoxal, émane de l'autorité hiérarchique qui introduit des amendements à la définition des zones de responsabilités des diverses composantes de l'État. Nous pouvons concevoir que cette transformation s'est étalée sur une longue période à la lumière des changements de missions et de règles, ainsi que des analyses produites par des praticiens et des chercheurs scrutant cette évolution.

Henri Fayol décrit plus finement le fonctionnement de l'organisation avec ses six fonctions et ses quatorze principes généraux d'administration. Il accorde une grande importance à la fonction administrative qui comprend l'action de coordonner (en plus de prévoir, organiser, commander et contrôler). Avec le principe de hiérarchie destiné à assurer la communication, la transmission par l'unité de commandement, une forme de collaboration entre les unités administratives doit prendre le détour de la voie hiérarchique pour pouvoir s'effectuer : il considère toutefois l'emploi de « passerelles » entre unités pour concilier le respect du principe et l'obligation d'aller plus vite, se basant sur un constat de fait qui « ... comporte l'habitude d'une certaine initiative à tous les degrés de l'échelle. » (Fayol, 1916, p. 38-39)

Bien avant la consécration du phénomène, Fayol décrivait l'effet « silo » et la façon d'y remédier. Concevant qu'il n'est pas facile dans l'État d'avoir une idée nette de l'intérêt général, il décrit ainsi la façon de contrer la force centrifuge réduisant l'intérêt général à l'échelle de la plus petite unité :

S'il n'est pas sans cesse ravivé par l'autorité supérieure, le sentiment de l'intérêt général s'estompe, s'affaiblit et chaque service tend à se considérer comme étant à lui-même son but et sa fin ; il oublie qu'il n'est qu'un rouage d'une grande machine dont toutes les parties doivent marcher d'accord ; il s'isole, se cloisonne et ne connaît plus que la voie hiérarchique (Fayol, 1916, p. 39).

Il considère que les services de l'État utilisent souvent des pratiques hiérarchiques « aussi ridicules que funestes », alors que l'utilisation de la « passerelle » serait indiquée pour une plus grande efficacité. Plus que la crainte des responsabilités, cause généralement évoquée à l'époque en cette matière, il met en cause « l'insuffisante capacité administrative des dirigeants ». Il suggère que « si le chef suprême exigeait de ses collaborateurs (...) l'emploi de la passerelle et les déterminait à l'imposer à leurs subordonnés (...), l'habitude et le courage des responsabilités s'établiraient en même temps que l'usage du plus court chemin. » (Ibid., p. 40-41) S'il n'emploie pas le concept de coopération, Fayol utilise celui de collaboration dans le cadre du principe de coordination qui consiste, notamment, à « ... mettre de l'harmonie entre tous les actes d'une entreprise de manière à en faciliter le fonctionnement et le succès ; » (ibid., p. 128).

Définissant trois grandes conditions pour une entreprise bien coordonnée², il soutient que l'un des meilleurs moyens d'y parvenir passe par une conférence hebdomadaire des chefs de service (ibid., p. 129). Même dans la très grande entreprise composée d'établissements distincts et plus ou moins éloignés les uns des autres, où la coordination est assurée par l'action combinée de la direction générale et des directions locales « aucun procédé n'est supérieur à la conférence pour assurer l'unité de direction et la convergence des efforts, pour entraîner à une collaboration spontanée les divers chefs de service appelés à poursuivre un but commun. » (Ibid., p. 132-133) À l'échelle de l'administration publique québécoise ce serait la réunion fréquente des dirigeants des organismes centraux de l'État et ceux des MO qu'il faudrait considérer à cet égard.

² « a) Chaque service marche d'accord avec les autres... b) Dans chaque service, les divisions et subdivisions sont exactement renseignées sur la part qu'elles ont à prendre dans l'œuvre commune et sur l'aide mutuelle qu'elles doivent se prêter. c) Le programme de marche des divers services et des subdivisions de chaque service est constamment tenu en harmonie avec les circonstances. » (Ibid., p. 129)

Dans leur présentation des auteurs majeurs en administration publique, Shafritz et Hyde désignent Chester I. Barnard comme ayant posé les fondements théoriques pour une analyse empirique de la communication et de la coopération avec les employés dans un chapitre de son livre *The Functions of the Executive* consacré aux organisations informelles et à leurs relations avec les organisations formelles (dans Shafritz, Hyde, 8^e éd., p. 86). En énonçant que Barnard voit l'organisation comme des systèmes de coopération où la fonction des dirigeants est de maintenir l'équilibre dynamique entre les besoins de l'organisation et les besoins de ses employés (p. 86), ils attirent notre attention sur les six énoncés autour desquels s'articule la pensée de l'auteur. Les quatre derniers paraissent plus pertinents à notre démarche, que nous résumons et traduisons ainsi : 3) que les organisations informelles donnent lieu à la formation d'organisations formelles et que les organisations formelles sont nécessaires à toute grande organisation informelle ou sociétale; 4) que les organisations formelles rendent explicites beaucoup d'attitudes, d'état d'esprit et d'institutions qui se développent directement à travers les organisations informelles (...); 5) que les organisations formelles, une fois établies, à leur tour créent aussi des organisations informelles et 6) que les organisations informelles sont nécessaires à l'opération des organisations formelles comme moyen de communications, de cohésion et de protection de l'intégrité de l'individu (Barnard, 1938, p. 123). Pour les fins de notre recherche, nous décodons de ces énoncés que les organisations informelles et formelles se nourrissent et s'appuient mutuellement, mais que l'auteur ne va pas aussi loin qu'affirmer que toutes les organisations formelles émanent des organisations informelles.

Les premiers débats portant sur la responsabilité administrative, les considérations déontologiques et la reddition de comptes apparurent vers le milieu du XX^e siècle. Carl Friedrich estimait que l'enjeu de la responsabilité administrative passait par la voie interne, s'agissant de matières trop spécialisées pour le politique, alors qu'Herman Finer prônait au contraire la voie externe par le contrôle législatif et populaire (Shafritz, Hyde, 8^e éd., p. 86, 91).

Le modèle bureaucratique fait l'objet de nombreuses remises en question dans la deuxième partie du XX^e siècle. La critique de la « bureaucratie » porte d'abord sur l'inefficacité, le coût prohibitif, les rigidités d'opérations et de structure pour se transformer, fin des années 1970, en une critique du rôle de l'administration publique, de la pertinence et la possibilité pour l'État de modeler la société, de l'équilibre des pouvoirs entre les institutions et les acteurs, de la

pertinence et de l'utilité des frontières «juridictionnelles». La façon «traditionnelle» de gouverner la société ne conviendrait plus aux tâches et circonstances et un changement de paradigme est prescrit pour passer d'une façon de gouverner et d'administrer par les bureaucraties et hiérarchies aux marchés compétitifs et à la coopération par réseaux. Les réformes suggérées incluent privatisation, dérèglementation, marché compétitif et commercialisation. L'administration publique y est vue comme un supermarché offrant une grande variété de services publics où le management par contrat et résultat remplace celui fondé sur le commandement, les citoyens sont considérés comme des consommateurs et la légitimité vient de la performance et des coûts bas plutôt que du respect des règles et procédures. (Olsen, 2005, p. 6)

Résumant la critique de la théorie du réseau à l'égard de la bureaucratie, Olsen y décèle des enjeux d'autorité et de pouvoir. Elle prescrit la collaboration et le consensus dans des organisations plus flexibles et aplaties, incluant des réseaux inter organisationnels partageant du pouvoir. L'administration publique est renforcée et disciplinée par la contribution des citoyens et les partenariats sociaux. Les acteurs publics et privés interdépendants ont besoin de coopérer, de persuader, de négocier et de bâtir la confiance, tout en ayant également besoin de mettre en commun l'autorité légale, les ressources budgétaires, l'expertise et leur organisation pour obtenir de meilleurs résultats. (Ibid., p. 7)

Évoquant la difficulté de la mesure visant à attribuer des relations de causes à effets entre les caractéristiques organisationnelles et les comportements des acteurs, Olsen estime que les faits ne permettent pas de conclure à la nécessité historique d'un changement de paradigme. Ses analyses le mènent plutôt à conclure que la bureaucratie n'est pas le modèle dépassé qu'on prétend, mais une forme qui se combine à d'autres (réseau, marché) dans l'organisation d'aujourd'hui; l'organisation bureaucratique est une part du répertoire de formes qui se chevauchent, se complètent et s'affrontent dans les démocraties contemporaines (ibid., p. 1). Dans les sociétés aussi complexes que les nôtres, il ne voit pas la possibilité d'organiser l'administration uniquement sur la base de l'une de ces formes (ibid., p. 16).

Le mouvement de la «réinvention du gouvernement» est présenté comme une réaction aux réformes inspirées du NMP en vue d'un «meilleur gouvernement» et non de «moins de gouvernement», une sorte de troisième voie entre la bureaucratie et le marché, l'État soutenant

la société et les marchés plutôt que les conduire (ibid., p. 15). Pour compenser les effets du courant antérieur minant la coordination et la coopération au sein de l'État en raison de la spécialisation et de la fragmentation, ces initiatives mettent l'accent sur la collaboration horizontale et intègre la livraison de service entre organisations publiques et niveaux de gouvernement, tout comme la fusion de départements ainsi que la réintégration et standardisation des agences³.

1.3.3 Repères situant l'évolution de l'administration publique au Canada et au Québec

Examinant le nouveau management public sous l'angle d'un possible paradigme, M. Gow et Mme Dufour décrivent les grandes lignes du précédent paradigme que Charif et Rouillard⁴ appellent « l'administration publique traditionnelle » en indiquant qu'il était proche du modèle bureaucratique de Max Weber et qu'au Canada il paraissait bien approprié en raison de sa correspondance à la version canadienne du gouvernement de Westminster⁵. Ils observent que la version canadienne du modèle existait à peine avant de rencontrer des difficultés avec les pouvoirs discrétionnaires des ministres et des hauts fonctionnaires; puis avec l'arrivée de la négociation collective dans les années 1960 qui affectait des aspects du modèle bureaucratique par la remise en question de la neutralité de la fonction publique, la politisation de la gestion, la dévalorisation de la Commission de la fonction publique, tout en ajoutant à la bureaucratisation par l'ajout des conventions collectives aux documents directeurs existants (ibid., p. 693). Le système du mérite en vigueur fut contesté et « ... le réalisme des doctrines de la responsabilité

³ Qui prend la forme d'initiatives comme « joined-up government » ou « whole-of-government », « horizontalism », « reviewing the centre » (Christensen et Laegreid (2006) cités par Bouckaert et al, 2010, p. 4-5).

⁴ CHARIH, Mohamed et Lucie Rouillard (1997), « The New Public Management ». In Charih & Daniels 1997, p. 31 (tableau comparatif des éléments constitutifs de l'administration publique traditionnelle et du nouveau management public).

⁵ « L'autorité politique était concentrée entre les mains du ministre et de son cabinet, une fonction publique neutre et indépendante conseillait fidèlement les responsables élus et exécutait la politique publique. Des règles juridiques spéciales régissaient la prestation des services publics et la bureaucratie étant avant tout une administration fondée sur le droit (Dimock, 1952). L'administration étant censée être impartiale et impersonnelle, évitant ainsi à la fois les maux du clientélisme, de l'administration partisane et de la discrimination entre les différentes composantes de la communauté. Tout ce qui comptait, c'était le mérite, le mérite de l'individu tel que révélé par les examens et l'adjudication des contrats, et les mérites d'autres cas à la lumière du droit et de la politique. Politiquement, les fonctionnaires devaient rendre des comptes aux ministres qui, à leur tour, devaient rendre des comptes au parlement. En échange de l'autonomie et de la sécurité, ils acceptaient l'anonymat, la confidentialité et des droits limités en tant que citoyens. Ce modèle, comme celui de Weber lui-même, était à la fois positif et normatif : il décrivait la façon dont les choses fonctionnaient et disait qu'il était à la fois bon et inévitable qu'elles fonctionnent de cette façon. » (Gow et Dufour, ..., p. 692-693).

ministérielle et du contrôle parlementaire des dépenses publiques était sérieusement mis en doute (Kernaghan 1979 ; rapport Lambert 1979). » Les auteurs en déduisent que « le point commun à tous ces éléments est que l'évolution de l'État a créé des conditions qui ont remis en question le paradigme dominant. » (Ibid., p. 693-694)

Par ailleurs, en dressant l'état des recherches en administration publique publiées au Québec entre 1965 et 1992, M. Gow donne un aperçu des problématiques et des événements d'une partie de la période qui nous intéresse en tentant de faire le lien entre la recherche et les contextes politique, économique et social⁶. Subdivisant la période étudiée en trois segments, il qualifie la sous-période 1965-1973 d'apogée de la planification, « ... celle du plus grand optimisme quant à la possibilité de planifier rationnellement les activités de l'État. » L'auteur indique qu'après une décennie intense en production de rapports de grandes commissions d'enquête tant au fédéral qu'au Québec, « ... après une période d'extension considérable des droits individuels et collectifs, le Québec semblait prêt à continuer sur cette lancée, à la suite de l'élection en 1970 de celui que l'on présentait alors comme un « jeune technocrate », Robert Bourassa » (p. 72-73).

Il situe les années 1974-1981 sous le signe des années de « contestations et réévaluations » qui s'amorcent avec un ralentissement des élans réformistes du gouvernement Bourassa et un style de gestion par exception. Il voit dans l'élection du gouvernement du Parti québécois en 1976 la reprise des interventions étatiques ayant caractérisées la Révolution tranquille [période de grands changements au sein de la société québécoise et de son État] et le réaménagement des structures et pratiques de l'État, une époque où se « ... manifeste le souci grandissant d'un contrôle politique de l'administration (p. 76) ». M. Gow qualifie la troisième sous-période (1982-1992) de « remise en question de l'État et de l'administration », la crise économique qui frappe à compter de 1982 amorçant une décennie de compressions budgétaires et d'effectifs (p. 81) qui reprendra avec la nouvelle crise du début des années 1990. C'est aussi une période paradoxale en ce que le mouvement vers l'accès à l'égalité ne diminue pas malgré la crise :

C'est donc une période contradictoire : d'une part, le secteur public a mauvaise presse, le personnel politique semble gagné aux idées du *Public Choice* à l'instar du Premier ministre britannique,

⁶ GOW, James Iain (1993), *Les problématiques changeantes en administration publique (1965-1992)*, Revue québécoise de science politique, no 23, hiver 1993. Se basant sur un inventaire fait en 1983, il observe que trois fois plus d'ouvrages sur l'administration publique concernent que le Québec que toute autre province canadienne (p. 60).

Margaret Thatcher (voir Borins, 1988) ; d'autre part, toute une série de problèmes touchant l'environnement, la technique, la vie privée et l'égalité semblent appeler toujours des solutions engageant l'État (p. 82).

L'auteur observe que les difficultés financières de l'État québécois et d'autres États fournissent de nouveaux sujets d'étude et un repositionnement des problématiques en recherche :

Les analystes politiques pluralistes maintiennent leurs approches, mais ils doivent tenir compte à la fois de la demande de « moins d'État » venant des principaux partis politiques, ainsi que de la politisation accrue de la direction administrative. Le courant de sociologie critique, à l'instar du mouvement syndical, perd beaucoup de son mordant. Par contre, le *Public Choice* et les analystes économiques ont une bonne écoute, même si leur vérification connaît un succès mitigé, du moins en ce qui concerne la bureaucratie. Le management prend de plus en plus de place, mais c'est au prix d'une plus grande politisation. Même le droit innove en portant une attention accrue aux problèmes juridiques de la gestion et aux aspects gestionnels du droit. (Gow, 1993, p. 86-87).

Dans la mesure où le personnel politique et celui de l'administration publique s'intéressent aux travaux des chercheurs, ils se trouvent informer des modèles étrangers. L'auteur estime que les chercheurs universitaires ont une « influence considérable » par « ... leurs publications, par leur participation aux études et enquêtes ainsi que par leur travail peu connu de conseillers en gestion ... » et il en trouve de nombreux exemples au Québec « ... en droit administratif, en gestion financière et du personnel, dans les débats sur la privatisation et la dérèglementation et dans les questions concernant l'imputabilité. » (Gow, 1993, p. 88)

1.3.4 Repères situant l'évolution de l'administration publique au regard des théories de l'organisation

Tout en ayant en commun la recherche de l'efficacité, les différents théoriciens de l'organisation de l'époque classique, du début XXe siècle à la fin des années 1970, ont abordé les liens entre l'organisation et l'individu, les théories privilégiant l'un ou l'autre de ces pôles, l'organisation ayant toutefois dominée comme niveau d'analyse; la représentation de l'organisation prend la forme soit de structures de décisions, de système social ou de structure fonctionnelle et à partir des années 1960, elle est de plus en plus représentée en fonction de ses liens avec l'environnement (Rouleau, 2007, p. 73-74). Les théories reposent sur une « ... conception atomisée et réductrice de l'individu ... soit évacué du discours ou défini par une caractéristique unique ... », telle son comportement économique, affectif ou sa rationalité. L'organisation est généralement définie « comme un ensemble dont les parties sont interreliées afin d'assurer la coordination des activités des individus en vue de la réalisation d'objectifs communs (ibid., p. 74). »

Dans les années 1970, un changement s'opère dans les théories des organisations avec « la fin d'une illusion..., celle de la possibilité de rationaliser les organisations. » Les organisations « seront de plus en plus conceptualisées comme des ensembles imparfaits sujets à divers fonctionnements et fondés sur des différences. » (Ibid., p. 75) Les théories de la période 1980-1990, que L. Rouleau qualifie de néomodernes, portent les traces de la complexité des entreprises : elles sont devenues pluridisciplinaires et les « représentations de l'organisation, de l'individu et de l'environnement qui les caractérisent se sont transformées. » (Ibid., p. 153) Au lieu de structure ou système, l'organisation est plutôt présentée comme « un ensemble se composant de multiples relations dont le type dépend de l'angle disciplinaire adopté. » Elles font une place plus importante à l'individu de sorte qu'elles sont « ... moins déterministes et objectives que les approches classiques. »

Dans ces approches qualifiées aussi de contemporaines, la représentation de l'environnement est plus complexe en ne considérant pas seulement les autres acteurs économiques autour de l'entreprise, mais aussi les ordres professionnels et l'État (ibid., p. 154). Si l'organisation y est plus fragmentée, il s'agit « toujours d'une organisation en équilibre et participant à la reproduction de l'ordre organisationnel. » Ces théories ont en commun le projet de « comprendre comment il se fait que des individus ayant des intérêts divergents arrivent à coopérer. » (Ibid., p. 155). Tout en renouvelant les approches classiques, elles se situent dans leur prolongement et n'ont pas « abandonné le projet de rationalisation à l'origine des théories des organisations. » (Ibid., p. 156)

Les approches qualifiées de l'avant-garde (fin des années 1990 et début des années 2000) tentent de « ... réconcilier les paradoxes et les oppositions dans les théories des organisations. » Tout en tentant de construire des liens théoriques entre des opposés (le local – le global, les individus – la collectivité, les pratiques – les institutions, l'objectif – le subjectif), Mme Rouleau observe une promotion du pluralisme dans les théories des organisations (des idées, de la reconnaissance des acteurs, dans le temps et du pluralisme disciplinaire).

Dans un contexte de tournant du siècle marqué par la fin de la guerre froide, l'interconnexion de zones d'échanges, les rôles clés joués par les entreprises transnationales et mondiales, les scandales économiques dans la gestion de grandes entreprises, la montée de l'économie du savoir et des connaissances, l'émergence de nouveaux enjeux sociaux, « ... l'éclatement

disciplinaire en théories des organisations se poursuit » sur le plan théorique. De nouvelles thématiques apparaissent (langage, temporalité, émotions, humour, spiritualité) portées par les points de vue de la construction sociale, des théories critiques et du postmodernisme, en réaction aux approches antérieures, mais fournissant de nouvelles pistes de réflexion sur les organisations. Elles accordent une grande importance à l'individu et moins à l'organisation représentée comme un construit social; la dichotomie entre l'organisation et son environnement s'efface, car elle est « ... le reflet de tendances sociohistoriques plus larges qu'il faut ramener dans l'analyse des organisations. » (Ibid., p. 218) Ces approches accentueraient le tournant interprétatif des approches contemporaines en mettant l'accent « ... sur la possibilité de comprendre les organisations par l'analyse des interactions, des conversations et des discours. » (Ibid., p. 219) Mme Rouleau estime que la popularité de ces approches au tournant du XXI^e siècle « ... tient au fait que les théories des organisations sont à la recherche de nouvelles perspectives théoriques pour penser l'incertain, la diversité et le chaos. » (Ibid., p. 158-159)

En ce début de siècle, les approches contemporaines domineraient en théorie des organisations avec comme projet de connaissance de chercher « ... plus à expliquer ce qui se passe dans les organisations qu'à prédire les bonnes façons de faire. Conscientes des limites de la rationalité, elles n'en continuent toutefois pas moins de promouvoir une certaine quête d'efficacité. » (Ibid., p. 225)

1.3.5 Repères situant la coopération IO dans la coordination

Le courant des analyses sur la coordination au sein des États dans les dernières décennies s'est intéressé non seulement aux rapports sur l'axe vertical, mais également aux rapports sur l'axe horizontal, tant à l'intérieur de l'appareil de l'État que dans les échanges de ses composantes avec l'extérieur. Dans une étude menée en 2006 auprès de fonctionnaires de la fonction publique de Norvège, Christensen et Laegreid ont mesuré leur perception de ce qu'ils considèrent comme les principaux aspects de la coordination dans ce contexte : coordination horizontale et verticale, coordination interne et externe. Ils ont cherché à expliquer les variations dans la perception à l'aide de variables structurelles, démographiques et culturelles. Leur définition de la coordination verticale et horizontale nous paraît faire une distinction entre des rapports hiérarchiques d'une

part et des rapports sur une base plus égalitaire d'autre part, sans toutefois en faire une séparation très nette⁷.

Ils ont découvert que les fonctionnaires voyaient plus de problèmes avec la coordination horizontale qu'avec la coordination verticale, que les problèmes perçus à propos de la coordination sont plus importants dans les agences que dans les ministères et qu'un bas niveau de confiance tend à aggraver les problèmes de coordination, les facteurs structurels et culturels jouant un rôle pour expliquer les variations, ce qui n'est pas le cas des facteurs démographiques (Christensen et Laegreid, 2008, p. 97). Les principaux problèmes de coordination semblent survenir dans la coordination verticale avec les administrations locales et régionales, la coordination horizontale entre différentes zones de politique publique et la coordination avec des organisations de la société civile et du secteur privé (ibid., p. 112).

Pour expliquer la plus grande satisfaction à l'égard de la coordination verticale, les auteurs avancent que le leadership de contrôle hiérarchique est plus facile à organiser que la coordination horizontale, qui a moins de leviers instrumentaux et où la résistance du secteur à l'autorité de coordination centrale est plus facile et plus évidente. Leur distinction entre les deux axes nous apparaît moins tranchée lorsque leur analyse indique que la coordination verticale peut aussi se faire, en plus de mécanismes hiérarchiques comme l'ordre, la régulation et l'autorité, par plus de mécanismes à base de réseaux (la solidarité, la réputation et la confiance) et qu'ils ajoutent que la négociation et l'échange peuvent supplanter la hiérarchie comme mécanisme de coordination verticale. Nous percevons cependant une plus forte association entre horizontale et coopération quand ils soutiennent que les défis de leadership sont de développer à la fois des efforts structurels de coordination, comme de réorganiser des secteurs ou de développer des mécanismes structurels ou culturels pour augmenter l'intégration horizontale en vue de régler des problèmes sociétaux (ibid., p. 111).

Rejoignant en cela Olsen (2005) selon notre lecture, Christensen et Laegreid estiment montrer que les différentes formes de coordination représentent plus des dimensions complémentaires

⁷ "If we take the central public administration as the unit of analysis, vertical internal coordination means central efforts by political and administrative leaders to strengthen the coordination and control of sub-ordinate levels/units in own sector or policy area. We presuppose that their authority would be strong. Horizontal internal coordination is coordination inside central government between ministries and agencies, i.e. same-level coordination. In this type the cabinet and the PM and his/her office are central actors and their authority is high." (Ibid., p. 102)

que des dimensions alternatives, les fonctionnaires ne les voyant pas comme des catégories indépendantes; le mécanisme de type hiérarchique n'a pas été remplacé par la coordination de type réseau. Ils y voient une situation d'addition ou de complément. Ils ajoutent que contrairement à la posture de certains auteurs (référant à Peters, 1998), une forte coordination verticale ne tend pas à rendre la coordination horizontale plus difficile (ibid., p. 112). L'influence de traits structurels se révèle par la différence de niveau de satisfaction entre les fonctionnaires de ministères et des agences : non seulement leur rôle est-il différent en matière de politique publique, mais la satisfaction des premiers est plus grande que celle qu'expriment les fonctionnaires des agences à l'égard des deux axes de coordination. Quant aux traits culturels, la confiance mutuelle apparaît non seulement cruciale pour la coordination horizontale basée sur le réseau (citant Verhoest et al. 2007), mais aussi pour la coordination verticale basée sur la hiérarchie. Une forte identification avec son propre secteur et le gouvernement central en général tendent aussi à augmenter la satisfaction à l'égard des différentes formes de coordination. Mais contrairement à d'autres auteurs (citant Pollitt 2003; Jennings 1994), ils n'ont pas trouvé que les acteurs stratégiques dans les postes de leadership jouent un rôle crucial pour les différentes stratégies de coordination (ibid., p. 112-113).

Les auteurs concluent que la coordination semble problématique, probablement le reflet d'un exercice difficile, complexe et exigeant, englobant plusieurs acteurs, mais aussi mettant en cause le mouvement du NMP en Norvège pour avoir causé une augmentation des problèmes de fragmentation, créant ainsi des défis potentiels de capacité de coordination. Leur recherche leur a aussi montré un fait souvent oublié à leurs yeux : la coordination ne concerne pas tout le monde, mais comme d'autres fonctions, elle constitue une activité spécialisée. Plus la tâche est exigeante et externe, moins il y a de fonctionnaires engagés dans la coordination et les résultats viennent de ce groupe (ibid., p. 113).

Le courant des analyses sur la coordination au sein des États a aussi mis l'accent sur les mécanismes et instruments où, en plus de montrer la place importante du mécanisme fondé sur l'autorité hiérarchique, de nouveaux modes de coordination plus distincts prenant la forme de réseaux et de dispositifs de marché ont émergé, deux modes qui s'apparentent davantage à des rapports coopératifs qui nous intéressent au premier titre.

Après s'être intéressés individuellement à ces questions, Bouckaert, Peters et Verhoest ont uni leurs efforts pour produire un ouvrage consacré aux changements qui sont survenus dans la coordination de sept pays de l'OCDE de la fin des années 1970 à 2005. Pour rendre compte de ces changements, ils font le choix de d'examiner la coordination à l'aide de trois mécanismes, le hiérarchique, le marché, le réseau et des types d'instruments associés à chacun d'eux. Par la définition qu'ils en donnent, nous observons que les mécanismes de marché et de réseaux opèrent dans un mode de relations fondé sur la coopération et selon une approche qui les distingue de la relation hiérarchique. En adoptant ce modèle d'analyse, il paraît possible d'examiner la coopération IO au sein d'une administration publique, mais avec l'obligation de considérer aussi le mécanisme de coordination hiérarchique et de situer le tout dans le grand arrangement de la coordination au sein de l'État. Paru en 2010, cet ouvrage montre des changements très importants dans la coordination de certains États, dégage des trajectoires variables dans ces évolutions tout en suggérant de nombreuses pistes de recherche en conclusion.

Les repères sommaires qui précèdent nous montrent une évolution à travers le XXe siècle du modèle bureaucratique pour l'administration publique avec des organisations d'abord axées sur la délimitation stricte des zones d'intervention, la spécialisation des tâches, la coordination par le recours à des règles, à l'autorité hiérarchique et à l'ajustement mutuel. Avec la multiplication des missions, la spécialisation, la complexification des problèmes, l'augmentation des coûts, la syndicalisation des fonctionnaires, l'évolution technologique, les pressions de la société civile et du privé, les gouvernements sont forcés d'envisager d'autres voies pour assurer le bon fonctionnement de l'organisation en introduisant de nouveaux mécanismes de collaboration à l'interne et à l'externe.

Cette évolution s'est faite plus visible dans le dernier tiers du siècle et a surtout permis de développer l'axe des rapports de collaboration et de coopération entre les acteurs internes et entre l'État, ses composantes et les acteurs externes ; des ajustements ont aussi été apportés au mécanisme de coordination hiérarchique de telle sorte qu'une transformation de l'arrangement général de coordination au sein de l'État s'est produite. Cependant, la forme prise par cette coopération IO entre les composantes de l'État, son éclosion et son évolution, ainsi que les facteurs qui l'ont influencé demeurent méconnus. Dans ce contexte, nous estimons pertinent de faire de la coopération IO à l'intérieur d'une administration publique un objet de recherche, principalement orienté sur l'encadrement des rapports IO dans l'axe horizontal, rapports engagés

par les partenaires sur une base égalitaire, tout en le situant dans le cadre plus large des rapports de coordination IO, incluant l'axe vertical basé sur l'autorité hiérarchique.

1.4 La question de recherche

En considérant le niveau somme toute primaire des résultats de recherches sur la coopération IO au sein d'une administration publique, nous concevons que plusieurs voies d'exploration pourraient être exploitées pour approfondir les connaissances. Convenant que notre expérience de praticien au sein d'organismes centraux a influencé ce choix, nous optons pour une approche consistant en l'examen de la coopération IO et de son évolution sur plus de 25 ans, dans l'univers de travail de l'administration publique québécoise, sous l'angle de l'encadrement qui la concerne. Nous optons aussi pour élargir notre compréhension du phénomène en procédant à une comparaison de notre univers de travail avec les sept pays de l'OCDE analysés par Bouckaert et al, recherche qui offre une vision évolutive de la coordination et de la coopération pratiquée durant la même période.

La question centrale de notre recherche s'énonce alors ainsi : « Quelles formes prennent l'encadrement et l'évolution de la coopération IO dans l'administration publique québécoise entre 1976 et le début des années 2000 ? » Quant à la proposition (ou hypothèse) à vérifier, de façon congruente avec notre expérience et les réponses que nous anticipons au terme de cette recherche, principalement en ce qui concerne les facteurs qui ont le plus provoqué les changements et les principaux acteurs qui les ont déclenchés, nous la formulons ainsi :

L'introduction et la consolidation de l'encadrement de la coopération IO dans l'administration publique québécoise sont 1) plus occasionnées par des facteurs internes que des facteurs externes et 2) les membres du gouvernement les plus impliqués dans la gouverne centrale de l'État jouent un rôle plus déterminant dans le déclenchement de ces changements que les autres membres de l'Assemblée nationale et les hauts dirigeants de l'administration publique.

Pour en arriver à répondre à ces interrogations, nous formulons les sous-questions suivantes qui vont guider notre recherche :

1. Qu'est-ce que les recherches antérieures nous apprennent sur les différentes dimensions de la coopération IO et les cadres théoriques et méthodologiques pour l'examen de la coopération IO?

2. Quelle est la trajectoire suivie par l'État québécois au chapitre de la coordination et de la coopération inter organisationnelle dans l'administration publique québécoise du milieu des années 1970 à 2003, selon le cadre méthodologique adopté par Bouckaert et al. pour l'examen des mécanismes de coordination et complété par une approche basée sur l'analyse des types de relations IO?
3. Comment cette trajectoire se compare-t-elle à celle des sept pays analysés par Bouckaert et al. de 1980 à 2005?
4. Quelle définition donner à la coopération IO dans l'administration publique québécoise?

Pendant que de nombreux États, y compris le Québec, suivent avec intérêt les changements radicaux apportés à l'État en Nouvelle-Zélande et l'évolution du Royaume-Uni sous Mme Thatcher, puis sous John Major et Tony Blair, les entreprises privées et étatiques expérimentent toutes sortes de formules pour s'entraider; dans la foulée, un puissant courant de recherches sur les relations inter organisationnelles progresse à une vitesse géométrique. En plus des courants de recherche que nous avons brièvement mentionnés ci-dessus, des ouvrages collectifs de grande envergure ont proposé au tournant des années 2010 de faire le point sur ces recherches consacrées aux relations IO. Parmi les nombreuses façons d'en rendre compte, nous optons pour une approche de recension des écrits permettant de faire le tour des questions fondamentales sur les relations IO et plus spécifiquement sur la coopération IO : de quoi s'agit-il? Pourquoi est-elle pratiquée? Par qui et avec qui? Comment et quand? Quels en sont les résultats? Quels cadres conceptuels et méthodologiques sont les plus propices pour l'exploration de notre objet de recherche. Notre recension des écrits visera à faire la lumière sur ces questions et nous aidera à choisir et décrire notre cadre conceptuel et méthodologique.

CHAPITRE 2 : RECENSION DES ÉCRITS

La thématique de la coopération IO s'inscrit dans un univers d'étude plus vaste généralement qualifié de relation ou rapport IO. La définition de la coopération IO ne faisant pas consensus chez les chercheurs, nous le verrons plus loin, nous avons choisi d'examiner les écrits scientifiques portant sur l'univers plus large des rapports IO pour en extraire ce qui pourrait être le plus pertinent à notre objet d'étude. Nous aborderons d'abord l'univers de recherche en cause et les différents objets d'étude, puis nous relèverons les perspectives théoriques et disciplinaires les plus utilisées. Nous chercherons par la suite à relever les réponses données dans les écrits scientifiques aux questions clefs que nous pouvons nous poser sur la coopération IO : de quoi s'agit-il (les définitions)? Le pourquoi? Le qui et avec qui? Le comment et le quand? Les résultats? La dimension critique de notre analyse consistera à évaluer dans quelle mesure les recherches réalisées apportent des réponses à notre question de recherche et s'il est justifié de réaliser notre projet de recherche, en le réajustant au besoin.

2.1 L'univers de recherche et les objets d'étude

Nous chercherons dans cette section à situer notre univers de recherche et les objets d'étude en lien avec notre question de recherche.

Nous avons vite constaté la vaste étendue des recherches réalisées et des thématiques explorées dans l'univers des rapports IO ces dernières années. Question à peine étudiée avant les années 1970, le nombre de recherches sur les relations IO a connu une progression géométrique dans les décennies suivantes. Dans un ouvrage collectif paru en 2008 visant à faire une synthèse des travaux sur les rapports IO (*The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*), les directeurs de la publication ont constaté que si les relations IO datent d'aussi loin que les organisations ont eu des relations entre elles, il a fallu attendre au 20^e siècle pour l'exploration de certains aspects de la question par Marshall (1923), Weber (1947), Selznick (1947). Entre 1947 et le milieu des années '50, peu d'articles ont été identifiés avec la mention *inter-organizational* dans le titre (Cropper et autres, 2008, p. 6). Ils indiquent que les premières pierres de l'étude des relations IO ont été posées par l'élaboration de la *general systems theory* de von Bertalanffy (1951) et ses applications à une variété de problèmes sociaux par Boulding (1956). L'introduction de la théorie générale des systèmes par Johnson et autres (1964) a constitué un

stimulus pour l'exploration des relations entre organisations. Evan (1965) suivit avec un article introduisant la notion de *theory of interorganizational relations* : « *Evan's piece seems to have been a significant tipping point in the study of organizations and their relations.* » (Cropper et autres, 2008, p. 7). Un relevé d'occurrence a conduit à l'identification de 51 mentions de « *inter-organizational relations* » dans les publications entre 1957-66, contre 9 609 entre 1997-2006 et sur les réseaux, de 10 à 531 mentions pour les mêmes périodes. (Cropper et autres, 2008, p. 9).

Les directeurs de ce collectif ont observé également que les recensions des travaux sur les organisations et leurs relations révèlent la richesse et la variété des approches, recensions menées par Van de Ven en 1976, Galaskiewicz en 1985, Oliver en 1990, Barringer et Harrison en 2000, Galaskiewicz et autres à nouveau en 2004. Selon leur appréciation, ces recensions décrivent un terrain de plus en plus fragmenté avec une croissance en silo (Cropper et autres, 2008, p. 8). Malgré des différences considérables, tous les chercheurs tenteraient de comprendre et d'explorer l'un des aspects suivant : « ... *antecedents, content, patterns, forms, processes, management, or outcomes of relations between and among organizations* » (Cropper et autres, 2008, p. 9).

Comme le tableau 1 ci-dessous le reflète, les directeurs du collectif ont relevé une grande variété d'objets d'étude dans les recherches déjà réalisées. À la base, ils considèrent qu'il y a deux concepts clés sous-jacents à ces recherches à partir desquels les approches théoriques modèlent leur spécificité d'investigation, à savoir les organisations et les relations entre elles (Cropper et autres, 2008, p. 9); ces concepts distinguent ce champ d'études des autres champs. Deux autres dimensions constituent des fondements importants : les contextes macro et micro dans lesquels les organisations et leurs relations sont imbriquées et les processus (Cropper et autres, 2008, p. 10). Le tableau illustre des dimensions et des attributs ayant fait l'objet de recherches (ce sont des exemples de caractéristiques (*attribute*) et non une liste exhaustive disent les auteurs).

Tableau 1

Objets d'étude (dimensions et caractéristiques) dans les recherches sur les rapports IO d'après le Handbook d'Oxford (2008) [selon nos synthèse et traduction] (Cropper et autres, 2008, p. 9 et suiv.)

Les organisations	
Niveau individuel des	<ul style="list-style-type: none"> Secteur (public, privé, organisme à but non lucratif)

organisations	<p>(OBNL));</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dimension; • Nationalité; • Stade de développement (âge); • Niveau des investissements spécifiques; • Expérience en rapports IO.
Niveau collectif	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de partenaires (dyade, triade, centaine ...); • Les antécédents et les conséquences de la répartition spatiale; • Densité des relations entre organisations dans un groupe.
Aux 2 niveaux (individuel et collectif)	<ul style="list-style-type: none"> • Degré de centralité dans le réseau; • Son positionnement dans un rapport de courtage.
Les relations IO (interactives)	
Contenu (flux d'information et autres ressources)	<ul style="list-style-type: none"> • Ressources tangibles et intangibles; • Connaissances tacites et explicites; • Plusieurs formes d'interdépendance de ressources; • Intensité et fréquence du flux de ressources et d'information parmi les organisations.
Mécanismes de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> • Confiance; • Réciprocité et équité; • Autres formes d'échanges socialement normées; • Structures incitatives; • Contrôles administratifs; • Formes variées de contrats.
Structure (fournit aux acteurs occasions et contraintes pour l'action)	<ul style="list-style-type: none"> • Diversité des types de relations; • L'intensité globale et la limite des relations; • Regroupements internes que révèle un ensemble de relations IO.
Les contextes	
Niveau micro (endogène)	<ul style="list-style-type: none"> • Caractéristiques spécifiques des équipes IO; • Participation à plusieurs conseils d'administration; • Historiques de carrière, statut, et relations passées des managers; • Nature des liens entre les membres des organisations; • Buts que les individus poursuivent dans les rapports IO et les connaissances qu'ils développent; • Capital social des membres de l'organisation et la structure d'organisation dans laquelle ils opèrent; • L'attachement entre les individus qui font le pont entre les organisations (<i>boundary spanners</i>).
Niveau macro (environnements institutionnels du plus haut niveau)	<ul style="list-style-type: none"> • Légal; • Politiques; • Économique; • Industrie; • National/culturel; • Spatial.

Les processus	
Niveau macro	<ul style="list-style-type: none"> • Différentes étapes dans le cycle de vie d'une entité IO; • Évolution et dissolution de l'entité IO; • La façon dont l'apprentissage inter partenarial se développe dans le temps.
Niveau micro	<ul style="list-style-type: none"> • Comment se manifeste la confiance; • Activités de leadership des managers du partenariat; • Création de sens (<i>sense-making</i>) dans les rapports IO; • Processus pour l'innovation IO; • Processus pour l'évaluation des rapports IO; • Processus d'intervention.

Notre question de recherche étant centrée sur l'encadrement de la coopération IO, elle s'inscrirait, dans ce gabarit, dans ce que les auteurs qualifient de « dimensions et caractéristiques de relations » et aussi de « dimensions et caractéristiques de contextes ». Les mécanismes de gouvernance et la structure se situent dans le premier groupe : les mécanismes de gouvernance ont trait aux moyens utilisés par les acteurs pour gérer les flux et coordonner leurs relations; par structure, les auteurs réfèrent aux acteurs, aux possibilités et contraintes pour l'action (Cropper et autres, 2008, p. 12). Par dimensions et caractéristiques de contextes reliés à l'étude des relations IO, les auteurs entendent les conditions qui facilitent et contraignent l'émergence, le fonctionnement, l'évolution, et la dissolution des rapports IO (Cropper et autres, 2008, p. 12).

Convenant qu'il y a eu une accumulation régulière de connaissances au sujet des relations IO, les auteurs de cet ouvrage collectif admettent également qu'il y a beaucoup de trous à combler dans les connaissances : « ...*there are many gaps in knowledge, and important points of uncertainty and disagreement to address* » (Cropper et autres, 2008, p. 723). Parmi les enjeux pas assez explorés, ils pointent les objets suivant : la communication, la négociation des buts, l'identité IO, l'émotion, l'imputabilité, la rupture et la réconciliation, l'éthique (Cropper et autres, 2008, p. 728). Au total, nous avons répertorié 18 pistes de recherche dans le chapitre de conclusion de cet ouvrage collectif : nous constatons que notre question de recherche recoupe plusieurs de ces thématiques notamment celle qui suggère que plus d'analyses des relations IO sont requises (Cropper et autres, 2008, p. 719-736).

Dans leur ouvrage collectif portant sur *The Collaborative Public Manager* (2009), O'Leary et Bingham identifient neuf facteurs parmi les plus étudiés, tous facteurs qu'il est possible d'insérer dans la liste du collectif d'Oxford :

...structural and motivational dimensions, the nature of shared goals, the degree of risk or reward, the degree of involvement, the extent of interpersonal trust, shared norms, the quality and amount of shared resources, and the presence of formal agreements (O'Leary et Bingham, 2009, p. 256).

Nous pouvons conclure provisoirement que notre objet de recherche rejoint plusieurs facettes qui ont déjà fait l'objet d'exploration, qu'il subsiste beaucoup de lacunes, d'incertitudes et de désaccords dans les connaissances sur les rapports IO, que les pistes de recherches suggérées sont nombreuses et couvrent une grande variété de thématiques, mais qu'il n'y a pas de traces de recherches ayant examiné l'encadrement de la coopération à l'intérieur d'une administration publique sous l'angle proposé par notre question de recherche.

2.2 Perspectives théoriques et disciplinaires

Nous visons dans cette section à identifier les théories et disciplines qui ont été utilisées pour l'étude de notre objet de recherche et plus largement, pour les rapports IO en vue d'éclairer nos choix sur le cadre conceptuel et méthodologique approprié à notre question de recherche.

Nous avons constaté que de nombreuses théories et disciplines ont été utilisées pour examiner les rapports IO : dans l'ouvrage collectif d'Oxford, pas moins de dix disciplines sont exploitées, principalement la science de l'organisation, mais aussi la perspective du réseau social, la théorie évolutionnaire, la théorie des coûts de transaction, les perspectives critiques, la perspective managériale, ainsi que les disciplines de la psychologie sociale, de la politique, de l'économie géographique et des perspectives légales (Cropper et autres, 2008, p. 283). Les directeurs du collectif conviennent que bien d'autres disciplines auraient pu être exploitées, dont la théorie institutionnelle (absente ici en raison d'un retard dans la production), la perspective stratégique, l'acteur réseau, mais qu'ils avaient retenu les plus exploitées récemment (Cropper et autres, 2008, p. 284).

Les directeurs de la publication en viennent à la conclusion que les différentes perspectives de recherche sur les rapports IO ont eu tendance à former des silos spécialisés, mais que les murs devenaient plus poreux : « *Taking these 'results' together, we may conclude that the silos have not disappeared altogether, but that the walls between them are becoming more permeable* » (Cropper et autres, 2008, p. 733). Ces auteurs concluent qu'à ce point de son évolution, l'étude des rapports IO constitue un sous champ de la science de l'organisation :

... IOR seems to constitute an emerging sub-field of organisation science focusing on the inter-organizational level of analysis and beginning to develop its own institutional trappings. (Cropper et autres, 2008, p. 736)

Ils estiment aussi qu'au lieu d'ignorer ou de désapprouver les autres perspectives, les chercheurs peuvent prendre en considération leur diversité tout en préservant l'intégrité et la cohérence théorique et en évitant l'éclectisme (Cropper et autres, 2008, p. 287).

Traitant du thème plus étroit du management collaboratif des relations entre organisations et après avoir qualifié l'ensemble de « jungle de théories et d'approches » (Cropper et autres, 2008, p. 390), Hibbert, Huxham et Smith Ring ont classé les recherches sur le management de la collaboration en trois groupes : 1) niveau micro orienté sur les pratiques du management; 2) niveau macro s'intéressant aux structures; 3) niveau intermédiaire, celui du management des processus (Hibbert, Huxham et Smith Ring, 2008, p. 393). Ils ont regroupé en sept catégories les façons de concevoir la nature de la collaboration, les chercheurs les associant à des tâches managériales spécifiques.

Une première approche courante pour examiner les enjeux du management de la collaboration est de concevoir que ces entités inter organisationnelles traversent un ensemble prédictible de stades ou de cycles de vie (Hibbert, Huxham et Smith Ring, 2008, p. 396-7). Une deuxième approche conçoit des typologies, modèles et diagnostics servant d'appui à l'action managériale, certaines mettant en lumière des zones d'intervention (réseau, contextes, niveau hiérarchique impliqué, degré de formalité de l'engagement, cadre temporel), d'autres s'intéressant à la forme d'entités IO (faibles, fortes, multi projets, réseaux...) ou à une hiérarchisation de « construits » relationnels (réseau, coordination, coopération, collaboration) et d'autres encore au degré de collaboration approprié aux circonstances (niveau de confiance et de risques par exemple) (Hibbert, Huxham et Smith Ring, 2008, p. 398).

Une troisième catégorie d'approches, qualifiée de la plus commune des approches descriptives, traite des facteurs de succès et d'échec de la collaboration (les termes conditions et critères étant aussi utilisés), une voie de recherche isolant un petit nombre de variables pouvant expliquer la performance pour en faire une analyse poussée (ex. : enjeux de pouvoir, de gestion de risques, de cadrage) alors que l'autre voie porte sur l'établissement du large spectre de facteurs qui contribuent à la performance collaborative (jusqu'à 20 parfois) (Hibbert, Huxham et Smith Ring, 2008, p. 398-399). Ils donnent en exemple un échantillon de dix facteurs à succès tirés d'une

synthèse de 40 articles réalisée par Mattessich et autres (2001), la confiance apparaissant dans 70 % des cas (Hibbert, Huxham et Smith Ring, 2008, p. 399-400) :

Tableau 2
Exemples de facteurs de succès de la collaboration

Table 15.3 A sample of success factors
History of collaboration or co-operation in the community
Mutual respect, understanding and trust
Appropriate cross-section of members
Members see collaboration in their self-interest
Multiple layers of participation
Development of clear roles and policy guidelines
Open and frequent communication
Shared vision
Sufficient funds, staff, materials, and time
Skilled leadership
<i>Source : Based on Mattessich et al. (2001)</i>

Les trois prochaines approches comportent des aspects normatifs, selon les auteurs, indiquant la voie à suivre pour un management collaboratif réussi. La quatrième catégorie porte sur les compétences, les comportements et les tâches, par exemple les « 4C » de Kale, Dyer et Singh (2001) pour s'assurer que le savoir-faire collaboratif est préservé et sert de levier (*capture, codify, communicate and create, coach*) ou sur les compétences requises des agents qui font le pont entre les organisations (*boundary spanners*) (Hibbert, Huxham et Smith Ring, 2008, p. 402). La cinquième approche prend la forme de directives et de démarches (*guidelines and process steps*) qui traitent davantage de ce qu'il y a à faire plutôt que sur le comment le bien faire, fruit de travaux d'universitaires et de consultants, rarement appuyés sur des études empiriques (Hibbert, Huxham et Smith Ring, 2008, p. 403). La sixième catégorie est faite d'outils et de techniques pour supporter le processus collaboratif (Hibbert, Huxham et Smith Ring, 2008, p. 404).

Les six catégories peuvent être utiles disent les auteurs, mais la transformation en action n'est pas toujours directe. Les typologies sont problématiques et les définitions ne sont pas stables : par exemple, le terme collaboration suggère parfois une relation forte, parfois faible. Les facteurs de succès et d'échec vont rarement confronter les perceptions avec les résultats. Peu de conseils sont offerts sur la façon de tourner les facteurs en action managériale réussie : les auteurs de cet

inventaire d'approches estiment que plusieurs facteurs peuvent aller dans toutes les directions ou être intenables en pratique. Les guides traitent de ce qu'il faut faire, mais rarement se confrontent-ils à la praticabilité de leurs avancés. Ils considèrent toutefois que les outils et les techniques peuvent être utiles en appui aux guides, ayant une base théorique et empirique (Hibbert, Huxham et Smith Ring, 2008, p. 405).

Devant les limites de ces approches, une septième catégorie se détache, appelée « approche par thèmes et pratique réflexive » : estimant que la collaboration est trop complexe et idiosyncrasique pour des prescriptions de remède précises, elle mise plutôt sur la fourniture d'ancrages pour la pratique réflexive des managers (*handles for reflective practice*). Cette approche par thèmes (celle de Huxham et Vangen, Huxham et Beech) découpe la réalité en morceaux gérables (ex. : gérer les buts, la confiance, les structures), le gestionnaire pouvant se concentrer sur les enjeux de la situation : il peut se servir des matériaux proposés dans les six premières catégories pour s'en inspirer, mais sans les prendre au pied de la lettre (Hibbert, Huxham et Smith Ring, 2008, p. 405-406). Référant à la théorie de l'artisanat managérial (*managerial craftsmanship*) de Bardach, ils considèrent que les managers doivent se fonder sur leur propre expertise et leur jugement pour modeler le cours des événements : « *The expectation would be that users would then invoke their own expertise and judgment to craft a course of action (Bardach 1998)* » (Hibbert, Huxham et Smith Ring, 2008, p. 409).

Ce passage nous indique que les chercheurs sur les rapports IO ont mobilisé une bonne gamme d'approches théoriques et disciplinaires, mais qu'aucune ne s'impose définitivement, que l'approche disciplinaire en silo est encore largement pratiquée, mais qu'un appel à la transdisciplinarité émerge, que notre question de recherche peut couvrir les trois groupes de recherches sur le management de la collaboration identifiés par Hibbert, Huxham et Smith Ring à savoir le niveau macro (structures), intermédiaire (processus) et micro (pratiques de management), que les façons de concevoir la nature de la collaboration peuvent être regroupées en sept catégories prenant une forme descriptive (cycles de vie des entités IO, modèles et diagnostics, facteurs de succès et d'échecs), normative (compétences, comportements et tâches, directives sur le quoi faire, outils et techniques pour supporter le processus) ou réflexive (des thèmes servant à la réflexion du manager). Les catégories prenant la forme descriptive et normative sont qualifiées d'utiles, mais aussi de problématiques et les définitions ne sont pas

stabilisées. L'approche par thèmes appuie la pratique réflexive des managers en découpant la réalité en morceaux gérables.

Notre projet de recherche implique de couvrir les niveaux macro et intermédiaire, sans écarter le niveau micro. Il fera appel à plusieurs disciplines et sera plus proche du descriptif et du réflexif que du normatif.

2.3 Le quoi (les définitions)

Comme nous allons bientôt le constater, ce que nous voulons étudier a reçu plusieurs dénominations dans la recherche scientifique, principalement : coordination, collaboration, coopération, partenariat. Nous allons considérer celles qui apparaissent les plus significatives pour notre question de recherche avant de privilégier ou de rédiger celle qui servira d'assise à notre démarche. Le lecteur ne devra pas être surpris que nous passions à ce stade-ci d'un concept à un autre, car nous cernons les définitions qui se rapprochent de notre objet en respectant les dénominations choisies par les auteurs.

Les définitions que donnent les dictionnaires du mot coopération nous renvoient au verbe (« action de coopérer ») et sont collées sur la racine latine *cooperari* signifiant « faire ensemble » (Antidote HD [CD]); « Agir conjointement avec quelqu'un » (Le Petit Larousse illustré, 1992); « Agir de concert avec » (Antidote HD [CD]); « Opérer conjointement avec quelqu'un » (Littré [en ligne], page consultée le 19 septembre 2011). Le dictionnaire Larousse en ligne va dans le même sens, mais ajoute des nuances moins engageantes : « Action de coopérer, de participer à une œuvre commune; collaboration, concours... » (Larousse [en ligne], page consultée le 19 septembre 2011).

Le mot coopération renvoie en plus à un mouvement économique et social dont la définition nous amène un éclairage intéressant sur les caractéristiques de nature organisationnelle distinctives de cette forme d'action. Le Petit Larousse illustré (1992) le définit ainsi :

Méthode d'action par laquelle des personnes ayant des intérêts communs constituent une entreprise où les droits de chacun à la gestion sont égaux et où le profit est réparti entre les seuls associés au prorata de leur action.

Les intérêts communs à la base de la constitution d'une organisation, l'égalité dans la gestion et le partage des profits ressortent de cette définition qui se démarque des modèles hiérarchique et de marché. Les coopératives ont pris suffisamment de place dans l'activité économique et le

développement territorial de certains pays qu'elles sont présentées comme une option d'envergure à ces modèles plus anciens, comme le rapporte Louis Favreau en référant à Veltz :

Ainsi, à côté du marché (la concurrence) et de la hiérarchie (l'autorité), la coopération (l'association, les réseaux, la collaboration des institutions de proximité ...) s'impose également comme modalité de coordination de l'activité de développement (Veltz, 2000). (Favreau, 2010, p. 43)

Mais nous ne nous intéressons pas à toutes les formes de coopération, seulement à la coopération inter organisationnelle dans l'administration publique. Comme nous le verrons plus loin, les relations IO ont fait l'objet de différentes définitions, mais dans la mesure où il est possible de s'entendre sur une définition des entités qui constitueront l'univers d'analyse, il est relativement aisé de convenir que ce sont les relations entre deux ou plusieurs de ces entités qui seront étudiées. Dans le cadre de notre étude, il s'agira des ministères et organismes créés légalement par le pouvoir législatif du Québec et qui font partie du premier cercle de l'appareil gouvernemental (nous serons plus explicites dans le chapitre sur la méthodologie).

Après avoir examiné différentes définitions de la coordination IO qui négligeaient une ou plusieurs dimensions de l'objet, Ernest R. Alexander (*How Organizations Act Together – Interorganizational Coordination in Theory and Practice*) a trouvé dans la théorie de la structuration la possibilité d'intégrer toutes les dimensions impliquées à savoir, processus et structure, intention et action :

It suggests that IOC [inter organizational coordination] is a form of social structure: a set of rules and norms that enables and constrains action, and which is itself enacted: created, sustained and transformed by action. What mediates between structure and action is the actors' knowledge of the structure that forms the society in which they live. For IOC, the critical stimulus is organizations' interdependence: knowledge of their interdependence is what motivates people in organizations to link up so as to coordinate their respective organizations' actions. Interorganizational coordination, then, is a set of organizations' recognition and management of their interdependence, by creating or using IOC structures to decide on their actions together. (Alexander, 1995, p. 271)

Pour Alexander, ce sont les acteurs qui établissent le lien entre la structure et l'action et c'est la reconnaissance de leur interdépendance qui les incite à se coordonner (Alexander, 1995, p. 271). Pour ordonner les concepts, il propose un cadre à trois dimensions, niveau d'abstraction, degré d'institutionnalisation et profondeur, dans lesquelles il situe les contextes inter organisationnels, les stratégies de coordination, les structures de coordination et les outils de coordination (Alexander, 1995, p. 274-280).

Pour Eugene Bardach, la collaboration inter agences vise à accroître la valeur du domaine public (*public value*) par le travail conjoint des organisations : « *Interagency collaboration is defined as*

activities intended to increase public value by having the agencies working together rather than separately. » (Bardach, 1998, p. 17). Considérant que c'est le potentiel à collaborer qui compte plutôt que les activités elles-mêmes, Bardach met au point son concept clé, la capacité de collaboration IO (*interagency collaboration capacity (ICC)*) qui est créée par un processus comparable à celui de la construction d'une maison par une ou plusieurs personnes de métier, métaphore de la construction mettant en lumière la qualité intégrative, créative et orientée du processus (Bardach, 1998, p. 49).

La capacité collaborative IO au sens de Bardach comporte des composantes objectives et subjectives. Dans le premier groupe, il range les ententes formelles, les ressources assignées aux tâches collaboratives (personnel, budget, équipement, espace), la délégation et les relations de reddition de comptes associées à ces tâches et les différents services administratifs de support au travail collaboratif. Il classe dans les composantes subjectives les attentes individuelles à l'égard des autres quant à leur disponibilité et leur compétence pour les tâches collaboratives; ces attentes sont souvent fondées sur des croyances quant à la légitimité et la désirabilité de l'action collaborative, la facilité à agir sur cette croyance et la confiance dans les autres personnes qui peuvent compter dans le succès de la coopération (Bardach, 1998, p. 21).

Bouckaert, Peters et Verhoest (2010) ont examiné l'évolution des mécanismes de coordination de sept États nationaux de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) entre 1980 et 2005 (*The Coordination of Public Sector Organizations – Shifting Patterns of Public Management*). Après avoir considéré les limites de définitions de la coordination données par d'autres auteurs, dont celle de Hall et coll. (« *...is the extent to which organizations attempt to ensure that their activities take into account those of other organizations* ») et de Lindblom (« *... is mutual adjustment between actors or a more deliberate interaction produces positive outcomes to the participants and avoids negative consequences* ») (Bouckaert, Peters et Verhoest, 2010, p. 15), ils proposent la définition suivante de la coordination IO dans le secteur public :

In this book, coordination in a public sector interorganizational context is considered to be the instruments and mechanisms that aim to enhance the voluntary or forced alignment of tasks and efforts of organizations within the public sector. These mechanisms are used in order to create a greater coherence, and to reduce redundancy, lacunae and contradictions within and between policies, implementation or management (Metcalfe 1994; Peters 1998; Alexander 1995; Thompson 1967). (Ibid., p. 16)

Sans l'introduire formellement dans leur définition, Bouckaert, Peters et Verhoest conviennent aussi qu'il existe plusieurs paliers de coordination qui peuvent être atteints et réfèrent à cette fin à l'échelle de coordination de Metcalfe (1994), présentée ci-dessous, allant du plus haut niveau de coordination au plus bas niveau (ou absence) (idem) :

Tableau 3
Niveaux de coordination du plus haut au plus bas

9	<i>Government strategy</i>
8	<i>Establishing central priorities</i>
7	<i>Setting limits on ministerial action or actions of organizations</i>
6	<i>Arbitration of policy differences</i>
5	<i>Search for agreement among ministers/organizations</i>
4	<i>Avoiding divergences among ministers/organizations</i>
3	<i>Consultation with other ministers/organizations (feedback)</i>
2	<i>Communication with other ministers/organizations (information exchange)</i>
1	<i>Independent decision-making by ministers/organizations</i>

Les trois auteurs poursuivent leur effort de clarification des définitions en traitant de la collaboration, vu comme un sous-ensemble de la coordination et où la coopération s'effectue sur une base volontaire et est fondée sur des arrangements normatifs; ils ajoutent qu'une bonne proportion de la coordination n'est pas le fruit d'accord, mais de la coercition ou de mesures incitatives :

... we will deal with collaboration as a subset of coordination, in which cooperation and 'working together' is voluntary and based on normative agreements. This approach to collaboration is valuable but, as will become very evident throughout this book, a good deal of coordination is not produced by agreement but rather is the result either of coercion or the use of incentives. It is certainly more pleasant if the coordination can be based on common norms, but governments do not wait for that agreement to arise naturally. (Bouckaert et al., p. 17)

Les auteurs ajoutent une autre dimension à leur cadrage de la coordination qui nous apparaît importante pour notre recherche, à savoir la distinction entre la coordination horizontale (entre organisations de même niveau hiérarchique, aucun acteur ne pouvant imposer de décision à un autre) et verticale (d'un niveau hiérarchique supérieur sur les actions d'un niveau inférieur) :

Horizontal coordination refers to forms of coordination between organizations or units on the same hierachical tier within government, for example, between ministers, between departments or between agencies. By contrast, vertical coordination is the coordination by a higher-level

organization or unit of lower-level actor's actions... In horizontal coordination, no actor can impose decisions on another actor by recourse to hierarchical authority. Therefore, horizontal coordination will have a predominantly voluntary nature, in contrast to vertical coordination.
(Bouckaert et al., p. 23-24)

Ils ajoutent qu'il peut aussi y avoir des formes mixtes de coordination, verticale et horizontale, comme dans les programmes *joined-up government* au Royaume-Uni (ibid., p. 24).

Leur choix d'aborder la coordination sous l'angle politique plutôt qu'administratif repose sur leur conception voulant que la sortie des silos en matière de livraison de services est davantage le fait de l'usage de la légitimité et du pouvoir par les leaders politiques plutôt que par les administrateurs :

The logic of approaching coordination as a political rather than administrative activity is that the legitimacy and political power necessary to push and prod organizations out of their established patterns of delivering policies through 'silos' is vested largely in political leaders rather than in administrators. Producing effective, coordinator policy action requires making government go against many ingrained patterns of making decisions and managing programmes, and most administrative officials will have few incentives to engage in that type of battle. Therefore, political leaders may need to utilize their legitimate power in government to change such ingrained patterns.
(Ibid., p. 25)

Pour procéder à leur recherche, Bouckaert et al. se servent d'une trilogie des mécanismes de coordination adoptée par plusieurs auteurs : les mécanismes de type hiérarchique, de réseau et de marché (Bouckaert et al., 2002; Van Heffen et Klok, 2000; Bouckaert, Peters et Verhoest, 2010, p. 36). Sommairement, les mécanismes de type hiérarchique réfèrent à un ensemble de mécanismes basés sur l'autorité et la domination. Les mécanismes de type réseau sont fondés sur des interdépendances mutuelles et la confiance. Les mécanismes de marché s'appuient sur la compétition et l'échange entre partenaires en tentant de créer des mesures incitatives pour la performance (Bouckaert et al., p. 65-66). En nous référant aux définitions précédentes données par les auteurs, nous concevons que les mécanismes de coordination de type hiérarchique sont associés à une action verticale et les deux autres mécanismes, réseau et marché, à une action horizontale avec les dynamiques différentes qui les caractérisent, notamment quant au caractère contraint ou volontaire des relations entre les organisations. Une conception que nous reprendrons à notre compte dans le chapitre sur le cadre théorique et conceptuel pour fonder notre définition opérationnelle de la coopération IO.

Les directeurs du collectif d'Oxford déjà cité indiquent que la relation IO « ... *is concerned with relationships between and among organizations* ». Les signes de l'existence de relations IO sont qualifiés d'*inter-organizational entities* (nous utiliserons le sigle EIO en français pour entités

inter organisationnelles). Le recensement effectué par les auteurs dans les recherches sur cet objet offre une gamme de concepts pour traduire ce genre de relations, pour servir de descripteurs des types de relations et pour qualifier les actions IO comme l'indique le tableau 4 ci-dessous. Ils concluent que les termes prennent divers sens et qu'aucun ne fait consensus : « *All of these terms are used with multiplicitous meanings. Although researchers have often provided definitions, none has become universally accepted* » (Cropper et autres, 2008, p. 4). Les concepts de collaboration et de coopération apparaissent dans les trois groupes de concepts utilisés pour qualifier les noms des entités IO, les descripteurs des entités IO et les noms donnés aux actions IO. En définissant le champ couvert par leur collectif, les auteurs mettent en exergue les concepts de collaboration et de coopération, les présentant comme équivalent : tout en convenant que le champ comporte des études sur des relations compétitives ou conflictuelles, ils indiquent n'avoir retenu que les études concernant les relations « *... that are based on mutual interest – i.e. cooperative or collaborative* » (Cropper et autres, 2008, p. 5).

Tableau 4

Termes généralement utilisés concernant les entités inter organisationnelles

(N.B. : énumération par ordre alphabétique à lire de gauche à droite)

<i>Names for inter-organizational entities</i>			
<i>An alliance</i>	<i>An association</i>	<i>A cluster</i>	<i>A coalition</i>
<i>A collaboration</i>	<i>A consortium</i>	<i>A constellation</i>	<i>A cooperation</i>
<i>A federation</i>	<i>A joint venture</i>	<i>A network</i>	<i>A one stop shop</i>
<i>A partnership</i>	<i>A relationship</i>	<i>A strategic alliance</i>	<i>A zone</i>
<i>Descriptors for inter-organizational entities</i>			
<i>Collaborative...</i>	<i>Cooperative...</i>	<i>Coordinated...</i>	<i>Interlocking...</i>
<i>Inter-organizational...</i>	<i>Inter-professional...</i>	<i>Joined-up...</i>	<i>Joint...</i>
<i>Multi-agency...</i>	<i>Multi-party...</i>	<i>Multi-organizational...</i>	<i>Multiplex...</i>
<i>Trans-organizational...</i>	<i>Virtual...</i>		
<i>Names for inter-organizational acts</i>			
<i>Bridging</i>	<i>Collaboration</i>	<i>Contracting</i>	<i>Cooperation</i>
<i>Franchising</i>	<i>Networking</i>	<i>Outsourcing</i>	<i>Partnering</i>
<i>Working together</i>			

Jodi Sandfort et H. Brinton Milward se sont intéressés aux recherches sur la façon dont les réseaux et les autres mécanismes inter organisationnels sont utilisés dans la livraison de services au public. Ils y ont relevé que des auteurs ont observé une intensité variable de la collaboration dans leurs observations qu'ils ont présentées sur un continuum allant de l'informel au formel [traduction] :

« Coopération Coordination Collaboration Services intégrés »

À un bout, il y a la coopération supportée par des relations informelles et personnelles; à l'autre bout, il y a le service intégré formalisé dans lequel deux organisations ou plus travaillent ensemble pour fournir un nouveau service à leurs clients mutuels. Entre ces extrêmes, il y a la coordination, où les deux organisations font un effort pour calibrer leurs actions bien que les organisations elles-mêmes demeurent indépendantes et la collaboration, dans laquelle les organisations partagent les ressources existantes, l'autorité et les récompenses. Mais souvent ces termes sont interchangeables dans la pratique, concluent les auteurs. Ce n'est pas le seul obstacle aux analyses comparatives : les auteurs constatent qu'il est difficile de faire une discussion au plan international en raison des définitions de public et de privé qui ont des connotations nationales. Ils n'ont pas trouvé non plus de traditions théoriques dominantes ou de cadres analytiques apparents (Cropper et autres, 2008, p. 154).

Selon ces auteurs, les termes utilisés pour qualifier les nouvelles formes de services publics reflèteraient la motivation sous-jacente. Ainsi, le terme « collaboration » implique une relation consensuelle créée pour améliorer les opérations, pendant que le « partenariat » renforce la notion de motivation réciproque. Par contre, *joint ventures* et *strategic alliances*, une terminologie adoptée dans le monde privé, impliquent des relations de finalité (*purposive relationships*) destinées à maximiser l'efficacité et à exercer une influence sur les concurrents (Cropper et autres, 2008, p. 157).

Dans l'ouvrage déjà cité sur le management public collaboratif, les maîtres d'œuvre O'Leary et Bingham, tout en reconnaissant l'existence de plusieurs définitions mettant l'accent sur les préalables, le processus ou les résultats de la relation, campent leur investigation sur le management de la collaboration dans le domaine public autour d'une définition axée sur le pourquoi, le quoi, le qui, le comment et une valeur clé :

Collaborative public management is a concept that describes the process of facilitating and operating in multi-organizational arrangements to solve problems that cannot be solved or easily

solved by single organizations. Collaboration means to co-labor, to achieve common goals, often working across boundaries and in multi-sector and multi-actor relationships. Collaboration is based on the value of reciprocity. Collaborative public management may include participatory governance: the active involvement of citizens in government decision making. (O'Leary et Bingham, 2009, p. 3)

Ici, la finalité prend la forme de résolution de problèmes qu'une organisation ne peut réussir seule ou pas aisément; l'objet consiste à opérer conjointement pour atteindre des buts communs; des relations multiacteurs et multisecteurs traversant les frontières des organisations sont souvent en jeu; le processus de management collaboratif vise à faciliter l'opération dans des dispositifs multiorganisationnels; il est fondé sur la valeur de réciprocité et peut inclure la participation citoyenne à la gouvernance. Bien qu'elle ne s'intéresse pas exclusivement aux relations IO, cette définition présente d'autant plus d'intérêt pour notre objet de recherche qu'elle coiffe un ouvrage récent faisant appel aux leaders en recherche, aux dires des directrices de la publication, dans les domaines du management public, des politiques publiques et des affaires publiques.

Barbara Gray (1989) est citée dans ce même ouvrage collectif; elle identifie quatre caractéristiques distinguant la collaboration des autres formes moins coopératives de relations : l'interdépendance des parties prenantes, l'habileté à faire face aux différends de façon constructive, la propriété conjointe des décisions et la responsabilité collective pour le futur du partenariat (O'Leary et Bingham, 2009, p. 4).

Abordant la question de la collaboration IO avec des approches critiques, Lotia et Hardy, du collectif d'Oxford, indiquent s'intéresser à une forme particulière de collaboration qui ne fait pas appel aux mécanismes de marché ou de hiérarchie et qui associe les termes collaboration et coopération en des processus de négociation :

In this chapter, we focus on one particular category of inter-organizational relationship – collaboration – cooperative, inter-organizational relationship which rely on neither market nor hierarchical mechanism of control to ensure cooperation and coordination and, instead, are negotiated in ongoing communicative processes (Lawrence et al., 1999; Philipps et al., 2000). (Lotia et Hardy, 2008, p. 366)

Les auteures qualifient cette forme de relations IO à la fois de sociale, en raison de la négociation des relations et de tensions, de politique, les membres ayant une double appartenance et de dynamique, les rôles changeant dans le temps (Lotia et Hardy, 2008, p. 367).

L'approche critique se distingue des autres en les qualifiant de fonctionnalistes, tournées vers la recherche de solutions pratiques à des problèmes pratiques et fondées sur l'hypothèse que dans la mesure où cela peut fonctionner, la collaboration est clairement bénéfique (Lotia et Hardy, 2008,

p. 371). Les perspectives critiques sont plus sceptiques à cet égard, assumant que les partenaires sont plus désireux d'exploiter la situation et s'intéressant au « ... *complex web of power in which all collaborating actors are positioned* » :

In using the term 'critical', we therefore refer to work that recognizes the existence of divergent interests, acknowledges that power relations among organizations are rarely symmetrical, and tries to incorporate the view of groups and individuals who are otherwise marginalized (Alvesson and Willmott, 1992, 2003). (Lotia et Hardy, 2008, p. 367)

L'approche critique reconnaît que les autres chercheurs ne nient pas le pouvoir, mais considère qu'ils le voient comme un moyen pour accomplir quelque chose qui autrement ne se ferait pas, alors qu'ils négligent grandement les conséquences négatives de la collaboration (Lotia et Hardy, 2008, p. 372). Ces auteurs présentent plusieurs types de travaux de cette perspective critique, essentiellement une mise au jour de l'usage du pouvoir pour modeler les processus et les résultats de la collaboration, parfois pour contrer le changement et protéger une position privilégiée (2008, p. 373-5). Cette compréhension du pouvoir a été influencée par les travaux des postmodernistes et par Foucault : ces chercheurs critiques accordent beaucoup d'attention aux discours (aux effets habilitants et contraignants) qui construisent plutôt que décrivent la réalité (Lotia et Hardy, 2008, p. 376). À ce sujet, Lotia et Hardy relèvent un discours devenu envahissant ces dernières années qui présente les partenariats et la collaboration comme « bons » (Lotia et Hardy, 2008, p. 378), en en faisant une sorte de « valeur » et en rendant ainsi des positions critiques plus difficiles à l'égard de ces entreprises (Lotia et Hardy, 2008, p. 377-378).

En se tournant vers l'avenir de ce courant d'études critiques en management, Lotia et Hardy mettent l'accent sur les bénéfices que peuvent en retirer les managers et la société en général en ayant une pensée plus critique et en évitant les solutions simplistes : « *By adopting a critical approach, researchers can help managers to engage in critical thought and avoid seductive – but simplistic – solutions* » (Lotia et Hardy, 2008, p. 381). Ils estiment que ce courant est aussi compatible avec la recherche d'une collaboration réussie, efficace et fonctionnelle, en proposant une méthodologie de la collaboration qui offre plus de « bénéfices » en lien avec le « bien commun » (Lotia et Hardy, 2008, p. 382).

Pour illustrer une recherche de ce courant d'études proche de notre objet de recherche, citons les travaux de Cynthia Hardy et Nelson Phillips (1998) (*Strategies of Engagement : Lessons from the Critical Examinations of Collaboration and Conflict in an Interorganizational Domain*) : ils rendent compte de leur recherche sur les différentes formes d'interactions observées dans le

système des réfugiés en Grande-Bretagne. Les auteurs partent du constat que beaucoup d'écrits prônent la collaboration IO comme solution à une gamme de problèmes organisationnels et inter secteurs (un moyen pour réduire l'incertitude, acquérir des ressources et résoudre des problèmes) et que les participants collaborent volontairement, partageant buts et pouvoirs égaux (Hardy et Phillips, 1998, p. 217). Ils avancent que la collaboration peut masquer des manœuvres de protection et que d'autres stratégies pourraient être à l'œuvre dans l'inter organisationnel, espace qu'ils définissent ainsi :

(...) the development of an interorganizational domain is a process of social construction that enables stakeholders to communicate, to be identified and legitimated, and to acknowledge the problems they face. (Hardy et Phillips, 1998, p. 218)

Estimant que les écrits sur la question composent mal avec le pouvoir, ils vont examiner en contexte trois dynamiques de pouvoir : qui a l'autorité formelle, qui contrôle les ressources et qui est capable de gérer le discours de légitimité (Hardy et Phillips, 1998, p. 227). Ils espèrent démontrer que la collaboration n'est pas nécessairement bonne et que le conflit n'est pas nécessairement mauvais (Hardy et Phillips, 1998, p. 217). Cinq organisations⁸ impliquées dans la gestion du système de réfugiés⁹ sont examinées : elles ont des mandats et des ressources différentes.

Leur recherche explore plusieurs aspects de la dynamique collaborative. À la surface des comportements, ils examinent les mécanismes de coopération (« ... *socially contrived mechanisms for collective action* ») et de conflit (« ... *incompatible behaviour among parties whose interests differ* ») (Hardy et Phillips, 1998, p. 222). Dans la description qu'ils font de l'interaction, ils vont observer sous la surface que coopération ne signifie pas nécessairement collaboration et que le conflit peut produire de l'innovation. Les acteurs sont diversifiés (dirigeants, fonctionnaires, membres d'organismes non gouvernementaux (ONG) et réfugiés) et les rôles officiels sont déclinés dans la pratique. La dimension temporelle est présente puisque les observations s'inscrivent dans le processus de modification et de mise en œuvre d'une nouvelle législation sur les réfugiés s'étalant sur quelques années.

⁸ « (...) *the Government and, within it, the Immigration and Nationality Department; the Refugee Legal Centre and the British Refugee Council, both NGOs; the Community Development Team, part of the British Refugee Council; and the Refugee Forum, a refugee organization* ». (Hardy et Phillips, 1998, p. 220)

⁹ « *The UK refugee system represents an interorganizational domain comprising government, nongovernment (NGO) and refugee organizations that are involved in determining the status of individuals claiming asylum and in assisting in the settlement of those individuals granted asylum* ». (Hardy et Phillips, 1998, p. 220)

Les résultats révèlent la complexité du domaine de l'inter organisationnel. Quatre stratégies d'engagement apparaissent. Associées à la coopération, les deux premières sont la collaboration (1) et l'acquiescement (2) (*compliance*); liées au conflit, les deux dernières prennent la forme de la dispute (3) (*contention*) et de la contestation (4). Reprenons chaque stratégie. Dans leurs observations, la collaboration (1) se manifeste dans une relation où il n'y a pas de concentration d'autorité, de ressources ou de légitimité, alors que l'acquiescement (2) apparaît dans un contexte de dépendance à l'égard de l'autorité et des ressources gouvernementales. Le conflit prend la forme de la dispute (3) sous l'action d'un organisme indépendant qui a la légitimité pour parler au nom des réfugiés, l'organisme étant conduit par des réfugiés ; le conflit revêt la forme de la contestation (4) de la part de l'organisme chargé de conseiller le gouvernement, mais qui se trouve dépendant de l'autorité formelle et des ressources du gouvernement (Hardy et Phillips, 1998, p. 227). Ainsi, les auteurs en déduisent que la collaboration et la dispute offrent un grand potentiel de synergie et d'innovation ; par ailleurs, la contestation produirait des changements limités et l'acquiescement consisterait à être l'outil d'un autre (« ... means that one organization simply acts as the instrument of the other ») (Hardy et Phillips, 1998, p. 227).

En reportant ces résultats dans notre contexte de recherche n'impliquant que des relations entre MO de l'administration publique, nous ne pourrions être en présence que de trois stratégies d'engagement sur quatre, la dispute ne pouvant être envisagée étant donné qu'elle est le fait d'un organisme indépendant. Quant aux stratégies d'acquiescement et de contestation, il nous semble qu'elles sont plus susceptibles d'apparaître dans des rapports verticaux entre les composantes de l'administration publique et les pouvoirs centraux tout en paraissant incompatibles avec la coopération au sens de collaboration à l'horizontale entre partenaires sur un pied d'égalité.

Huxham et Vangen utilisent les termes suivants pour qualifier leur champ de recherche en collaboration IO : « *In this book we use the term to refer to any situation in which people are working across organizational boundaries towards some positive end* » (Huxham et Vangen, 2005, p. 4.). En plus d'écarter les relations compétitives et conflictuelles, tout comme les auteurs du collectif d'Oxford, ils précisent qu'ils ne couvrent pas la connotation négative que peut prendre le terme au sens de collaboration avec l'ennemi : « ... not using the term 'collaborative' with the negative connotations that the phrase « collaborating with the enemy » summons up. » (Huxham et Vangen, 2005, p. 4.).

Comme le terme est hypothéqué d'une connotation négative pour beaucoup de citoyens de l'univers francophone qui ont connu l'occupation de leur territoire, il nous paraît préférable, dans un ouvrage en langue française, d'opter pour l'expression « coopération », qui prend généralement une connotation positive.

Puisque nous nous intéressons à la gestion de la coopération dans le domaine public, il est pertinent de se référer à une définition du management de ce phénomène retenu par Paul Hibbert, Chris Huxham et Peter Smith Ring après leur exploration des écrits sur le management des relations IO, qui met l'accent sur des processus mis en œuvre par une équipe occupée à définir l'orientation à donner à l'entité IO, ainsi qu'à l'allocation et l'implantation des ressources pour y parvenir :

For our purposes, it is enough to say that management is a series of processes undertaken by a team of individuals, with various skills and capabilities, that are focused on defining both the direction to be taken by an inter-organizational entity (IOE) and the allocation and implementation of resources towards those ends. (Hibbert, Huxham et Smith Ring, 2008, p. 391)

Boltanski et Thévenot offrent une autre perspective pour examiner les rapports dans les organisations. S'intéressant fondamentalement à la façon dont les humains parviennent à des accords, ils ont mis en lumière différentes logiques (découlant de différents mondes ou cités) intervenant dans les délibérations¹⁰. Ce faisant, ils proposent une approche nouvelle et systématique des organisations, non pas traitées comme des entités unifiées caractérisées par référence à des sphères d'activité, des systèmes d'acteurs, ou des champs, mais vues comme des montages composites comportant des dispositifs relevant de différents mondes. Cette conception aurait selon eux plusieurs avantages, notamment de permettre de comparer dans un même registre des organisations très diverses : privé, public, innovatrice, etc., et de rendre compte des tensions de ces organisations (rencontre des logiques de plusieurs mondes) (Boltanski et Thévenot, 1991, p. 32-33). Dans la cité qui a émergé le plus récemment, la cité par projets (décrite dans l'ouvrage de Boltanski et Chiapello) qui est caractérisée par le réseau, la

¹⁰ Théorie des conventions (théorie de coordination) selon Linda Rouleau : les auteurs étudient la manière dont les individus construisent des compromis. Comment des personnes aux logiques et aux intérêts différents peuvent-elles s'entendre, fonctionner, construire des compromis? Six mondes sont identifiés (sept avec la cité par projets identifiée dans un ouvrage subséquent – Boltanski et Chiapello) : chaque monde a des points de repère, un principe supérieur commun, un mode de qualification de ce qui est grand et petit. Toute situation est une rencontre entre ces mondes, possiblement des conflits (Rouleau, 2007, p. 128).

« coopétition », mélange de coopération et de compétition, qualifierait mieux le mode de relations que la concurrence (Boltanski et Chiapello, 1999, p. 197). Ce néologisme est utilisé par beaucoup d'autres auteurs. Dans une étude publiée en 2009, Alexander et O'Leary concluent même que la collaboration et la compétition peuvent aller main dans la main : ce n'est pas parce qu'un manager public collabore qu'il ne peut pas être compétitif (Alexander et O'Leary, 2009, p. 204, 212).

La diversité observée dans cet étalage de concepts nous incite à considérer la vision de Weick (son concept de *sensemaking*) pour qui il n'y a pas absence de sens dans les organisations, mais surabondance : il y a un problème de confusion plutôt que d'ignorance, un problème d'équivoque plutôt que d'incertitude (Weick, 1995, p. 92). C'est la plausibilité qui compte (acceptabilité sociale, une bonne histoire, crédible), pas l'exactitude (Weick, 1995, p. 56-61). Weick estime aussi que les organisations ont des enjeux à gérer, non des problèmes à résoudre : les enjeux sont récurrents, tout en changeant de formes alors que les problèmes sont de simples moments d'interruption dans le processus (Weick, 1995, p. 187). En référant aux travaux de Daft, MacIntosh et d'autres, il précise que les processus pour faire face à la confusion et à l'ignorance diffèrent, le premier exigeant une interaction en face à face, alors que le second requiert plus d'informations :

What he has shown is that there is a difference between ignorance and confusion. To remove ignorance, more information is required. To remove confusion, a different kind of information is needed, namely, the information that is constructed in face-to-face interaction that provides multiple cues. ...The main reason to separate confusion from ignorance is that communication capabilities that help resolve one may hinder the resolution of the other. (Weick, 1995, p. 99)

Les définitions qui précèdent, concernant surtout les concepts de collaboration, de coopération et de coordination, comportent des aspects communs sur les questions fondamentales du pourquoi, quoi, comment et qui, permettant de mettre au jour des différences entre coordination d'une part et collaboration et coopération d'autre part (Bardach, Boltanski, Thévenot; Boltanski, Chiapello; Bouckaert, Peters, Verhoest; Cropper, Ebers, Huxham, Smith Ring; dictionnaires; Gray; Hardy et Philipps; Hibbert, Huxham, Smith Ring; Huxham et Vangen; Lotia et Hardy; O'Leary et Huxham; Sandfort et Milward; Weick).

En ce qui concerne le pourquoi de la collaboration/coopération, ressort l'idée que certains objectifs ne peuvent être atteints ou que des problèmes ne peuvent être résolus par l'action d'une

seule personne ou d'une seule organisation, ou qu'il peut être plus avantageux d'y parvenir à plusieurs qu'isolément (O'Leary et Bingham). Considérée plus globalement, cette forme de travail conjoint des organisations viserait à accroître la valeur publique (Bardach) ou réaliser des fins communes (Huxham et Vangen) ou des buts communs (O'Leary et Bingham). L'orientation résolument positive de ces motivations à l'action coopérative pourrait englober dans certains cas des manœuvres moins positives destinées à contrer le changement, à protéger une position (Lotia et Hardy; Hardy et Philipps). Vue sous l'angle des résultats, la coopération peut prendre la forme d'une collaboration générant synergie, changements et innovation ou encore d'une stratégie d'acquiescement où une organisation se fait l'instrument d'une autre (Hardy et Philipps).

Le pourquoi de la coordination se distingue partiellement de celui de la coopération : prendre en compte les activités des autres (Hall et autres); produire des résultats et éviter des conséquences négatives sur les participants (Lindbloom); créer une plus grande cohérence, réduire les redondances, les lacunes et les contradictions (Bouckaert, Peters, Verhoest). Alors que la coordination semblerait destinée à obtenir une action cohésive, efficace et exempte de contradictions, la coopération viserait davantage à s'attaquer à de nouveaux enjeux, à produire du changement et de l'innovation. Alors que le stimulus clé de la coordination serait la conscience d'une interdépendance (Alexander), la collaboration serait fondée sur la valeur de réciprocité (O'Leary et Bingham).

Le quoi de la coopération prend la forme de relations impliquant plus d'une organisation ou des personnes de plus d'une organisation, avec une intention exprimée de réaliser un but ou une action (Bardach; Hibbert, Huxham, Smith Ring; Huxham et Vangen; O'Leary et Bingham), et comportant une responsabilité conjointe (Gray). Pour Bouckaert, Peters et Verhoest, la coopération est un sous-ensemble de la coordination qui se produit sur une base volontaire et est fondée sur des arrangements normatifs, alors que d'autres en trouvent la trace, chez certains chercheurs, dans les relations plus informelles ou encore estiment que la collaboration peut être d'intensité variable (Sandfort et Milward). Si les concepts pour la nommer sont variés et parfois pris les uns pour les autres, on peut constater que le secteur privé utilise parfois des qualificatifs que l'on ne retrouve pas dans le secteur public, comme *joint ventures* ou *strategic alliances*, expression qui traduirait la motivation sous-jacente à l'action concertée, notamment exercer une influence sur la compétition, une finalité qui sied mal au secteur public. La coordination peut également comporter divers degrés, Metcalfe en identifiant neuf (allant de rien à beaucoup,

certaines comportant une consonance nettement coopérative) alors que d'autres (Bouckaert, Peters et Verhoest) distinguent deux axes de coordination, vertical et horizontal, reflétant des relations IO différentes à plusieurs égards (quant aux relations de dépendance hiérarchique, à l'initiative de l'action, à la responsabilité conjointe des orientations, des décisions et des résultats).

Le comment de la coopération implique des processus et des dispositifs structurels traversant les frontières organisationnelles pour réunir les différentes parties impliquées et leur permettre de travailler conjointement aux finalités qu'elles poursuivent. Alors que la coordination est présentée comme le fruit d'accords, mais aussi de mesures incitatives et de coercition (Bouckaert, Peters et Verhoest), la collaboration serait le fruit de négociations dans un processus continu de communication (Lotia et Hardy), un processus de construction comportant des composantes objectives et subjectives (Bardach).

Quant au qui est impliqué dans la coopération IO, l'identité est parfois individuelle (acteurs, managers, représentants des organisations, équipes), parfois organisationnelle (diverses organisations, divers secteurs, parties prenantes) avec le pouvoir de s'engager (au nom de leur organisation pour les représentants des organisations) et formant de ce fait un collectif spécifique (tous les auteurs cités plus haut).

A contrario, la collaboration ou la coopération IO ne peut couvrir des relations sans finalité ni intention, ou des relations de courtoise, de représentation, de litiges ou de subordination ou impliquant des acteurs sans mandat d'organisations ayant une autonomie.

À défaut de pouvoir nous rallier à un énoncé nous satisfaisant pleinement, nous en venons donc à avancer provisoirement la définition suivante : « Par coopération inter organisationnelle dans l'administration publique, nous entendons l'action concertée [le quoi] de plusieurs organisations (et de leurs représentants reconnus) [le qui] s'engageant sur une base égalitaire [le quoi] et mettant en commun ou échangeant des ressources [le comment] en vue de faire face à des enjeux liés à leur mission qu'elles estiment ne pas pouvoir affronter isolément ou pas aussi facilement, seule [le pourquoi]. Par non-coopération IO, nous ciblons l'incapacité, le refus ou l'omission d'agir de concert avec une ou plusieurs autres organisations dans un rapport égalitaire et de mettre en commun ou d'échanger des ressources qui pourraient être nécessaires ou profitables à la réalisation de la mission de l'organisation. La décision de coopérer implique plus d'une organisation alors que la non-coopération peut être le choix d'une seule. »

Le fait que la coopération IO puisse être, parfois, forcée ou obligée fera l'objet d'une attention particulière, mais n'affecte pas le cœur du questionnement. Il s'agira d'une raison de coopérer parmi d'autres et il est fort probable qu'une disposition formelle en soit le déclencheur : nous serons alors en présence d'une disposition manifestement contraignante, mais qui pourrait comporter des dispositions habilitantes pour favoriser la fin recherchée. De même, notre définition se montre ouverte à des manifestations perturbatrices, engendrées par des rapports de tensions, de désaccords, de conflits ou de compétition.

Quant à savoir si la coopération IO est un sous-ensemble de la coordination ou s'il s'agit d'un mécanisme distinct dans la gamme de moyens dont l'État dispose pour sa gouverne, nous penchons provisoirement pour la deuxième possibilité eu égard aux différences marquées sous les quatre dimensions du pourquoi, quoi, comment et qui. Nous y reviendrons au terme de notre recherche.

2.4 Le pourquoi la coopération

Nous allons repérer dans cette section ce que les écrits scientifiques peuvent nous dire des raisons ou des motivations évoquées pour s'engager (et ne pas s'engager) dans la coopération IO et plus largement dans les rapports IO en sachant déjà que ces raisons et motivations peuvent être variées et en supposant qu'elles peuvent nécessiter des conditions d'exercice différentes (en partie tout au moins).

Il n'y a pas que l'intérêt des chercheurs pour les rapports IO qui a augmenté de façon spectaculaire ces dernières années : les raisons pour lier ces rapports semblent s'accroître également. Les écrits du collectif d'Oxford indiquent divers ensembles de raisons qui motivent les organisations participant aux relations IO (Cropper et autres, 2008, p. 720). Les gouvernements et les agences gouvernementales emploient les relations IO non seulement pour partager des ressources rares dans la livraison de services, mais aussi pour créer de nouvelles ressources. Leurs motivations ne seraient pas très différentes de leurs contreparties dans le privé. Les auteurs de l'introduction de cet ouvrage nous disent que les enjeux qui confrontent les sociétés devenant plus complexes et multifacettes, nous trouvons des rapports IO et entités IO dans lesquelles les entreprises, les agences publiques, les organismes à but non lucratif et les agences non gouvernementales sont engagés pour trouver des solutions à des enjeux tels les

changements climatiques, les soins de santé, la réforme en éducation, etc. (Cropper et autres, 2008, p. 720).

Au-delà du traditionnel partage des coûts en vue d'économies d'échelle, Bardach signale des manifestations de collaboration IO visant la création de capacités de production conjointe, tant pour la livraison de service que pour l'application des règles; la collaboration IO s'avère souvent requise pour l'innovation (Bardach, 1998, p. v). Il considère que beaucoup d'occasions de travailler en coopération s'offrent aux agences du secteur public, mais que peu sont perçues et encore moins se matérialisent :

In particular, they have to do with being able to conceptualize problems more holistically than each specialized agency is capable of doing alone and to mass resources necessary to solve them.
(Bardach, 1998, p. 306)

Bardach aborde aussi les raisons pour ne pas coopérer, notamment la grande difficulté de la tâche : cela implique de réconcilier des vues et idéologies professionnelles qui s'agglutinent à l'intérieur des frontières des agences, mais différent entre elles. De plus, il avance qu'il est souvent difficile d'aligner les efforts de travail des agences en regard des systèmes administratifs gouvernementaux qui présupposent un non-alignement délibéré : « *Indeed, they favor specialization and separateness down to the smallest line item* » (Bardach, 1998, p. 306-307).

L'envergure des problèmes ou des politiques dans la société moderne est telle qu'une organisation ne peut les traiter en solo et que se développe une « inter connectivité » qui génère des contraintes et des effets sur les autres organisations aux dires d'Alexander, une interdépendance qui pousse souvent à la coopération multilatérale :

Government agencies' capability to act on their own has been reduced by the 'interconnectedness' of today's policy environment. Interconnectedness means the interdependence of actors and outcomes, so that the actions of one agency both constrain and impact the actions of others. As a result, most policy development and implementation demands multilateral cooperation, blurs or eliminates traditional boundaries and jurisdictions, and needs the deployment of many actors (Luke, 1991: 26, 32-35). (Alexander, 1995, p. xvi)

Bouckaert et al. constatent que les initiatives visant à améliorer la coordination dans plusieurs pays de l'OCDE au tournant des années 1990 ne sont pas seulement la conséquence de la spécialisation survenue dans la décennie précédente. Ils identifient plusieurs autres facteurs présentant un défi pour la coordination dans ces pays : l'internationalisation; l'implantation des technologies de l'information et des communications et le gouvernement électronique; la dérèglementation; l'importance des objectifs de réforme horizontale (égalité des chances, développement durable...); le besoin d'une collaboration plus grande pour la livraison de

services; l'accent accru sur l'efficacité des politiques plutôt que sur les économies; les menaces à la sécurité territoriale et le management de crise; la restauration et le renforcement de la primauté des politiques; le manque de transparence des structures et du management des agences; la perte de culture commune en raison du développement des politiques de ressources humaines; les risques politiques dans les gouvernements de coalition (Bouckaert et al. 2010, p. 255).

Oliver (1990), cité dans le texte de Sandfort et Milward, fait une synthèse avec six motivations distinctes conduisant à des formes collaboratives [traduction]:

- présenter par des exigences légales ou régulatrices comme une « nécessité »;
- gagner en potentiel d'exercice du pouvoir ou de contrôle dans un contexte « d'asymétrie »;
- désirer la réciprocité avec une autre organisation par la coopération ou la collaboration;
- augmenter l'efficacité organisationnelle;
- augmenter la stabilité de l'environnement organisationnel;
- renforcer la légitimité parmi les autres organisations et décideurs. (Sandfort et Milward, 2008, p. 155-156)

Dans une étude sur le choix des partenaires et l'efficacité des relations IO, Graddy et Chen avancent que l'amélioration de la réputation est la plus importante raison pour la motivation à la collaboration, tout comme la légitimité organisationnelle (Graddy et Chen, 2009, p. 64-65). Fleischman a constaté que le désir de tirer profit des ressources pour atteindre des buts communs est de la plus grande importance pour les organismes environnementaux à but non lucratif : l'auteur suggère que les managers publics qui veulent encourager la collaboration devraient mettre l'accent sur des intérêts partagés et une base commune (Fleischman, 2009, p. 47).

Tout comme la nature des relations entre les organisations est devenue plus complexe, il en va de même des structures de ces relations. Les chapitres du collectif d'Oxford montrent des preuves croissantes de relations inter organisationnelles (RIO) dans le secteur privé impliquant

...multiplex objectives and relationships such as: business groups, chaebol, consortia, cooperatives, constellations, federations, inter-firm networks, keiretsu, network organizations, and so on (see e.g. Gomes-Casseres 1994; Jones et al. 1998, Granovetter 2005). (Cropper et autres, 2008, p.721)

Comme d'autres auteurs dans le volume le démontrent, c'est aussi valable pour le secteur public (des auteurs tels Geddes, Klijn, Knoke and Chen, Sandfort and Milward) : « ...*these multiplex structures manifest themselves in the public sector as well* » (Cropper et autres, 2008, p.721).

Ils en concluent que la base pour la collaboration parmi et entre les organisations est institutionnellement plus développée aujourd'hui que lorsque les chercheurs ont commencé à s'y intéresser dans les années 1960 et 1970 (Cropper, 2008, p. 721). En constatant un élargissement dans les raisons de coopérer et l'institutionnalisation croissante des rapports IO, nous pouvons nous attendre à trouver dans notre recherche une évolution dans l'encadrement de la coopération.

Un autre auteur du collectif d'Oxford, Erik-Hans Klijn, a fait le point sur l'état des recherches concernant le champ de l'élaboration et de l'implantation de politiques. Il constate que cet univers semble plein de réseaux (2008, p. 118). Abordant la question globalement, il indique que le mouvement vers une société réseau rendrait nos sociétés occidentales moins gouvernables, en raison de la division des ressources et de l'absence de valeurs indiscutables pour apprécier les politiques et les résultats (Klijn, 2008, p. 119). Tout en constatant qu'il y a peu d'analyse sur les implications de ces changements sur le rôle du gouvernement ou les processus de gouvernance, il signale néanmoins trois types d'effets évidents mentionnés par divers auteurs [traduction] : 1) de vastes réseaux internationaux créant des conditions et pressions qui sont souvent hors de l'atteinte des gouvernements nationaux; 2) la tension entre l'individuel et le collectif (*net and the self*) conduiraient à la fois à une diminution de l'importance des mécanismes et groupes classiques de liaisons (partis politiques, tous genres d'intermédiaires et organisation traditionnelle) et à l'émergence de nouveaux mouvements de citoyens plus circonstanciels (*ad hoc*); 3) nous serions aussi témoins d'une attitude plus critique à l'égard des autorités publiques et de leurs projets de politique. Ces scénarios auraient conduit chercheurs et praticiens à rechercher de nouvelles formes de gouvernance pour connecter les groupes de citoyens et acteurs sociaux au monde des politiques publiques (Klijn, 2008, p. 119).

Klijn poursuit en mentionnant que pour résoudre les problèmes politiques complexes, il est nécessaire d'impliquer une variété d'acteurs dans les processus d'élaboration et d'implantation de politiques :

Private actors, social alignments, and citizens have either important resources or the power to obstruct policy interventions. Therefore it is only through joint efforts and collaborative action that policy problems in a modern society can be solved. (2008, p. 120)

Plusieurs constats provenant des différents courants de recherche sur les différents types de réseaux (conception, implantation, livraison de politiques et réseaux de gouvernance) peuvent avoir une résonance pour notre recherche, en plus des synthèses que Klijn effectue sur les caractéristiques de ces réseaux (2008, p. 129-130), du manager public en qualité de manager de réseaux (p. 131-132), des stratégies adoptées (p. 132-133) et du tableau présentant les diverses étapes d'analyse de l'acteur, des « jeux » et du réseau (p. 139-140).

Ainsi en est-il de l'image qui se dégage de ces recherches où l'État « creux » (*Hollow State*) ne fait plus lui-même la conception et la livraison des services en raison de la tendance à externaliser ces fonctions. Klijn en déduit un affaiblissement de la position des acteurs publics qui ont besoin de beaucoup de liens avec tous genres d'acteur pour atteindre leurs objectifs (2008, p. 126). Sur le thème des efforts d'intégration en vue de la livraison de services, lorsqu'il y a contractualisation, des auteurs ont observé une tension entre le besoin d'obtenir des conditions favorables au niveau du coût et celui de promouvoir l'interaction et les processus d'apprentissage entre les organisations en vue d'améliorer le service; cette contractualisation aurait aussi tendance à désorganiser le réseau, ce qui va nécessiter par la suite de nouveaux processus d'apprentissage et d'interaction (Klijn, 2008, p. 126). Les écrits mettent au jour également une tension entre la dynamique du management horizontal des réseaux et l'univers des institutions politiques où l'autorité verticale prédomine : il en résulterait une atteinte à la démocratie représentative et cela rendrait « négociable » la définition de l'intérêt général (Klijn, 2008, p. 135).

Les perspectives de recherche sur les réseaux de politiques abondent dans la conclusion de l'auteur. Pour les visées de notre recherche, je retiens tout particulièrement le besoin d'éclairage sur la responsabilité politique et administrative dans un contexte de travail à l'horizontale : « ... *more attention needs to be devoted to the relationships between horizontal forms of managing and the problem of accountability in networks* » (Klijn, 2008, p. 141).

Huxham et Vangen ont utilisé une forme de théorie ancrée et réalisé des études de cas multiples dans divers secteurs (public, privé, OBNL). Il s'agit parfois de recherche-action (Huxham et Vangen, 2005, p.14-28). Leurs recherches réalisées sur une quinzaine d'années (ibid., p. 10) les ont conduits à énoncer une théorie fondée sur deux concepts : l'avantage collaboratif et l'inertie collaborative. Le « *collaborative advantage* » parce que presque tout est possible en

collaboration, l'organisation n'est pas limitée à ses ressources et expertises propres et la « *collaborative inertia* » puisqu'il y a beaucoup de frustrations dans la collaboration : maints exemples peuvent être relevés selon eux où le projet avance lentement et d'autres où la collaboration s'éteint avant d'avoir produit quoi que ce soit (ibid., p. 3).

Les observations empiriques qui ont conduit les auteurs à ces concepts semblent indiquer que les organisations peuvent se trouver devant quatre scénarios : 1) avoir un avantage à coopérer (vaut mieux le faire que s'en abstenir); 2) être placées en situation où il leur paraît impossible de faire autrement pour atteindre leurs buts (aucun résultat sans la coopération); 3) s'engager à tort dans une coopération qui ne leur profite pas en plus de leur coûter des ressources; 4) prolonger cette coopération infructueuse après en avoir fait le constat. Observation importante pour notre objet de recherche et pour les praticiens : malgré sa connotation positive initiale, la coopération IO n'est pas un moyen fructueux en toutes circonstances (ibid., p. 13).

Cette piste des avantages à la coopération peut donc nous éclairer quant à l'encadrement influençant la coopération. En cours de recherche, Huxham et Vangen ont trouvé les principaux avantages suivant : 1) accès aux ressources; 2) partage de risques; 3) efficacité; 4) coordination et guichet unique; 5) apprentissage; 6) impératif moral (pas d'autre choix) (ibid., p. 5-7).

Mais les recherches de Huxham et Vangen nous enseignent que l'identification des buts s'avère complexe. D'abord, les buts des organisations concernées, ceux assignés au projet coopératif et ceux des individus qui y participent peuvent différer (ibid., p. 83-6). S'il y a conflit entre ces buts qu'advient-il? Quand les ressources se font rares, quel but cède? Les titulaires engagés dans l'action font-ils passer leurs buts ou leur organisation avant le projet? Les auteurs nous indiquent deux autres dimensions qui complexifient la donne. L'une est potentiellement présente dans tous les cas. Il s'agit de la métamorphose des buts : ils émergent, changent, se développent (ibid., p. 96). Une autre complexité s'ajoute quand les buts d'organisations non membres sont concernés par la coopération ou que des membres externes aux organisations participent à l'action coopérative (des consultants par exemple) : leurs buts peuvent compter dans la dynamique. (Ibid., p. 86-87).

En considérant les dix propositions sur les attentes avancées par les auteurs, nous réalisons à quel point une analyse fine de ce qui précède nécessite des analyses au plan micro des actions de

coopération, ce que nous ne pourrions pas réaliser en profondeur dans notre projet. Les auteurs sont convaincants quand il nous présente la difficulté de distinguer les niveaux (collaboratif, organisationnel, individuel/interne, externe), de déterminer s'il s'agit de vrais buts ou de pseudo buts, ou encore s'il n'y en a pas de caché ou de non affiché (ibid., p. 97).

Il y a des enjeux qui se révèlent proches de l'entreprise de collaboration, mais n'en font pas partie. Les individus et les organisations portent en eux un ensemble de buts. Chacun a sa propre perception de ses propres buts et de ceux des autres. Les buts à tous les niveaux changent régulièrement. Les différents buts sont en interaction. Les auteurs montrent comment procéder à la cartographie des buts aux différents niveaux : l'utilité serait de vérifier s'il y a un véritable engagement dans la collaboration et d'identifier les aires communes et de conflits entre partenaires (ibid., p. 101). Cet exercice nécessite toutefois de refaire la matrice à cinq niveaux pour chacun des participants! L'exercice s'annonce difficile, sûrement incomplet : comment distinguer vrais et pseudo buts, buts non qualifiés et cachés, tout cela mêlé aux perceptions de chacun, alors que les buts changent régulièrement? Huxham et Vangen en concluent que nous ne pouvons nous attendre à connaître le jeu complet des buts (ibid., p. 103).

La question des buts peut s'analyser aussi sous l'angle de la négociation des buts, au plan micro dans le groupe de travail. Huxham et Vangen utilisent dix « épisodes » (discussions dans le groupe sur les attentes) et dégagent six points de tension managériale (ou bien ceci, mais cela aussi). Ils suggèrent des ateliers de formation utilisant deux types de cadres de travail (*aims, episodes*) pour préparer les parties aux compromis : gérer les buts en choisissant entre aller directement à la question, clarifier et obtenir des accords, ou obtenir juste assez d'accords pour commencer (ibid., p. 107-123).

Pour conclure cette recension des écrits sur le pourquoi de la coopération, nous retenons que les raisons de coopérer au sein des gouvernements sont en croissance ces dernières décennies parce que les enjeux de société sont plus complexes et multifacettes, au point où les organisations ne peuvent y faire face en solo (collectif d'Oxford) : se développe alors un phénomène « d'inter connectivité » générant des contraintes pour les autres organisations et créant une interdépendance qui pousse à la coopération multilatérale (Alexander). Dans le domaine de la conception et de l'implantation des politiques publiques, le mouvement vers une société de réseaux est venu perturber une gouvernance axée sur l'autorité verticale et provoquer la

recherche de nouveaux modes de connexion entre les groupes de citoyens et le monde politique, en plus de questionner la responsabilité politique et administrative du management à l'horizontale (Klijn).

Nous observons également qu'il y a des raisons de coopérer, mais aussi d'autres pour ne pas coopérer. Les organisations font face à deux scénarios du côté de « l'avantage collaboratif » : il est avantageux de le faire ou il est impossible d'atteindre un but sans collaborer avec d'autres organisations (Huxham et Vangen). Le spectre des motivations pour coopérer est large : partager des ressources rares, créer de nouvelles ressources, innover, renforcer sa légitimité ou sa réputation, être obligé de le faire en raison d'exigences régulatrices, renforcer la stabilité de l'environnement organisationnel, contrer les effets de la spécialisation à l'intérieur de l'État... (Hibbert, Huxham et Smith Ring; Bardach; Oliver; Bouckaert, Peters et Verhoest). Le potentiel inexploité de la coopération IO paraît considérable, beaucoup d'occasions s'offrant aux organisations, mais peu seraient perçues et moins encore se matérialiseraient (Bardach).

Parmi les raisons de ne pas coopérer, plusieurs évoquent la difficulté de la tâche. Difficulté à réconcilier les visions et idéologies professionnelles présentes dans les organisations et difficulté d'aligner des efforts dans un système gouvernemental conçu pour un non-alignement délibéré (Bardach); ou « inertie collaborative » lorsque la collaboration est remplie de frustrations ou s'achève avant d'avoir produit les résultats recherchés, situation où l'organisation fait face à deux scénarios possibles : elle s'engage à tort dans une coopération qui ne profite pas et coûte des ressources ou prolonge une coopération infructueuse après l'avoir constatée (Huxham et Vangen).

Il apparaît requis de considérer les raisons de coopérer pour éclairer les perspectives de réussite de l'entreprise bien que l'exercice s'avère complexe en raison des différents niveaux de buts (organisationnel, du projet, individuel/interne, externe), de l'évolution des buts dans le temps, du niveau d'accord recherché (accord complet ou juste assez d'accord), des vrais buts et des buts non affichés (Huxham et Vangen) : les auteurs nous préviennent qu'il ne faut pas s'attendre à avoir une image complète des buts.

2.5 Le comment et le quand de la coopération

L'abondance de la matière nous incite ici à la regrouper dans les sous-sections suivantes : la gouvernance des rapports IO, la confiance et le contrat, le leadership, les caractéristiques de nature organisationnelle, les caractéristiques de nature individuelle, la dimension spatio-temporelle, le pouvoir, les conflits. Nous avons établi cette nomenclature en tentant de couvrir l'ensemble de la matière avec un minimum de thématiques tout en minimisant le plus possible les chevauchements.

2.5.1 La gouvernance des rapports IO

Nous allons rassembler dans cette section la matière reliée à la question de la gouvernance au sens large et nous traiterons de la confiance et du contrat dans une section subséquente en raison de l'abondance des recherches consacrées à ces mécanismes de gouvernance. Nous obtiendrons un éclairage quant à l'effet de la complexification des rapports et des enjeux IO sur les structures de gouverne, ainsi que sur les liens entre les buts poursuivis et les mécanismes de gouverne; nous verrons que la confiance et les contrôles administratifs ont été beaucoup étudiés, mais qu'il en va autrement pour les mesures incitatives et la réciprocité; nous identifierons une grammaire susceptible de faciliter l'analyse des dispositions institutionnelles utilisées dans les arrangements coopératifs.

Alors que les rapports IO et les enjeux se complexifient, assiste-t-on à une évolution semblable dans les mécanismes de gouvernance? Ce n'est pas ce que détectent les directeurs du collectif d'Oxford. Étant donné la complexité croissante des raisons amenant les organisations à collaborer avec d'autres et la complexité concomitante de la structure de ces relations, on pourrait s'attendre, disent ces auteurs, à trouver un degré similaire de variété dans la gouvernance des rapports IO. Ce n'est pas le cas :

United governance (Williamson 1985) persists in the case of equity joint ventures. Bilateral and trilateral approaches to governance also manifest themselves as governance mechanisms in the case of many strategic alliances (in which a written contract remains the primary approach to memorializing such agreements). (Cropper et autres, 2008, p. 722)

Néanmoins, le réseau apparaît être une approche de plus en plus importante pour la gouvernance des rapports IO, tant en pratique qu'en théorie (Cropper et autres, 2008, p. 722).

Selon les auteurs du même collectif, la confiance comme approche pour la gouvernance est sans conteste l'un des aspects les plus intensément étudiés dans les rapports IO. Le rôle des mesures incitatives dans la gouvernance de ces rapports a été moins étudié, bien que davantage dans le cas des dyades que dans les cas des réseaux. De façon surprenante, moins d'attention a été accordée à la réciprocité comme mécanisme de gouvernance qu'on pourrait s'y attendre. Là où la réciprocité fut étudiée, elle tend à émerger comme un facteur dans les études explorant le rôle du capital social dans la formation et l'évolution des rapports IO. Selon les directeurs du collectif, les études ont fourni une plus grande compréhension des façons dont les contrôles administratifs fonctionnent dans la gouvernance des rapports IO, particulièrement dans les réseaux de politique publique et de collaborations dans la livraison de services du secteur public (ibid., p. 723).

La dimension démocratique de la collaboration se révèle sous trois volets selon les observations de Huxham et Vangen. Le premier concerne l'identification des organisations partenaires : éviter d'être trop restrictif tout en s'assurant de la pertinence de la participation. Ils constatent qu'en pratique certains aspects démocratiques sont sacrifiés au pragmatisme. Le deuxième a trait au caractère démocratique des discussions, à la participation régulière, à l'absence de domination de certains, à la reconnaissance des contributions des participants. Le troisième est en lien avec la représentativité et l'imputabilité : clarté dans l'identité des organisations qui sont représentées et contrainte du représentant en raison de son imputabilité au mandant et aux autres parties prenantes :

Clearly individuals who represent their organizations in the collaboration are constrained in what they can agree to by their accountability to the organization and sometimes to even wider constituencies... Collaborations therefore have to satisfy each of these constituencies. This severely reduces the autonomy of the collaboration to act as it sees fit. (Huxham et Vangen, 2005, p. 77)

Cette question de l'imputabilité des représentants et plus largement de la reddition de comptes en matière de coopération IO est importante pour notre recherche (ibid., p. 76-78).

Analysant tout spécialement l'effet du vent de la spécialisation poussé par le courant du nouveau management public depuis les années 1980, Bouckaert et al. ont constaté que la fragmentation qui en résultait au sein de l'administration avait occasionné dans plusieurs pays étudiés des difficultés de coordination importantes qui ont affecté la capacité de gouverner de ces États et la mise en place de mesures correctrices. Les auteurs ont aussi identifié huit autres obstacles à une coordination effective de l'action gouvernementale : manque d'intérêt pour la coordination; ignorance quant aux fonctions des autres constituantes du gouvernement; présence de mesures

incitatives à garder le secret; réticence à partager l'information pour éviter d'affaiblir sa position de marchandage; la politique partisane peut faire obstacle (gouvernements de coalition); les divergences idéologiques et professionnelles rendant difficile la définition de ce qu'est une bonne politique; la longue durée de certains processus et l'implication de nombreux ministères, la question de savoir qui est véritablement imputable pour les résultats (Bouckaert et al., p. 29-32).

Livrant les résultats de leur recherche sur les mécanismes de coordination qui furent dominants dans les stratégies de coordination des sept pays étudiés (de 1980 à 2005), les trois auteurs ont constaté que, dans l'ensemble, le mécanisme de type hiérarchique a été affaibli depuis la fin des années 1980 en raison de la dévolution, de la dérèglementation ou de la décentralisation. L'accent fut mis sur les mécanismes de type marché, mais avec beaucoup de variantes. Après 1995, les mécanismes de type marché déclinent en importance. Tous les pays examinés expérimentent des formes de mécanismes formels de type réseau, combinés après 2000 avec un usage plus rigoureux de mécanismes de type hiérarchique. Selon les auteurs, le mécanisme de type hiérarchique semble avoir été rénové depuis la fin des années 1990 à l'aide de différentes interventions telles « mergers, reintegration, uniformization and strengthened regulation of agencies » et, simultanément, une certaine centralisation de la coordination au bureau du premier ministre ou dans les agences centrales s'installait (ibid., p. 260). Malgré tout, les systèmes administratifs de coordination ne retournèrent pas à la position des années 1980 et le niveau de prolifération organisationnelle serait demeuré relativement haut dans quatre des sept pays qui avaient connu cette prolifération dans les années 1980, ce que les auteurs ont qualifié de tentative de réconcilier un meilleur contrôle stratégique de l'appareil étatique avec la flexibilité et l'autonomie associées à la fourniture de services (ibid., p. 260-263).

Les auteurs finissent par conclure qu'il n'y a pas une trajectoire homogène, mais plutôt un schème mixte où le dosage des différents types de mécanismes de coordination semble influencé par des schèmes spécifiques aux différents pays et, pour certains, par l'application de principes suivants : conserver les mécanismes réseau si c'est efficace, réduire les mécanismes de marché si ce ne l'est pas et accroître ou conserver les mécanismes de type hiérarchique pour rééquilibrer la coordination d'ensemble.

Some countries intentionally reduced HTM [mécanismes de type hiérarchique] whereas others wanted to keep them (and perhaps change their nature slightly), or others only wanted to reduce

them in a slow way. All added NTM [mécanismes de type réseau] and MTM [mécanismes de type marché]. However, some wanted a lot of MTM, others only a limited amount; all tried to combine it with NTM, moving from informal to formal types.

Finally, some countries developed corrective actions following the next principles: keep NTM if it is effective, reduce MTM if it is ineffective, and increase or keep HTM to rebalance the coordination mix. (Bouckaert et al., 2010, p. 263)

Ils ont relevé plusieurs raisons pouvant expliquer les schèmes spécifiques aux différents pays. Il y a eu une évolution de la coordination de type réseau en raison de l'accroissement de l'autonomie des agences et du rôle changeant des départements centraux/horizontaux; le type de responsabilité au sein du gouvernement (collégiale ou ministérielle) peut avoir une influence, tout comme les secrétariats politiques ministériels et le rôle historique des départements centraux/horizontaux. Autour des agences, il y a des relations différentes entre spécialisation et coordination et le type d'agence importe (à objectif unique ou objectifs multiples). La relation entre le politique et l'administratif est importante, car elle détermine le niveau où la coordination des politiques s'effectue et elle influence l'importance des instruments administratifs de coordination (Bouckaert et al., p 263-264).

Les auteurs concluent que le mouvement de pendule observé depuis quelques décennies entre la spécialisation, l'autonomie et la mise au point de différents outils pour améliorer la cohérence et la coordination se poursuit (ibid., p 271). Plusieurs types de trajectoires ont été observés (spécialisation et fragmentation poussées suivies d'un resserrement de la coordination ou trajectoire plus linéaire) et les questions soulevées par cette recherche abondent (onze thèmes d'investigation sont proposés) (Bouckaert et al., p. 264-270). Même si le Canada (et le Québec) était absent de l'échantillon examiné, nous disposons avec cette étude d'un cadre conceptuel et méthodologique permettant de décrire et d'analyser l'évolution des mécanismes de coordination au sein des États (et une base de comparaison avec sept pays), cadre qui nous apparaît utile en ce qu'il englobe des relations IO de nature verticale et horizontale (proche de notre thème de la coopération) sous le thème plus général de la coordination gouvernementale.

Par ailleurs, le but recherché par les relations IO peut avoir un impact sur le type de gouvernance. Bart Nooteboom, du collectif d'Oxford (*Learning and Innovation in Inter-organizational Relationships*), s'est penché sur les relations IO entre entreprises à des fins d'innovations et d'apprentissage, qu'il s'agisse de relations en dyades ou en réseaux et en s'intéressant plus particulièrement aux enjeux de compétence et de gouvernance (2008, p. 607-608). L'auteur exploite plusieurs perspectives : économique, sociologique et science cognitive

(ibid., p. 608). Il indique que l'idée dominante dans les écrits sur les systèmes d'innovation voudrait que l'innovation découle en premier lieu de l'interaction entre les firmes (ibid., p. 611).

L'innovation rapide augmente l'incertitude et rend la gouvernance formelle, notamment par contrat, difficile à définir, accroissant ainsi un besoin de collaboration fondée sur la confiance personnelle (ibid., p. 609). Ce contexte exige, écrit l'auteur, « *informal improvisation and workarounds* » faisant une large place au tacite qui ne peut être codifié (ibid., p. 610). Le but principal de l'organisation dans le processus d'innovation et d'apprentissage consiste à réduire la « distance cognitive » pour parvenir à un degré suffisant de rapprochement des façons de penser et se comprendre : pour ce faire, les organisations développent leurs propres systèmes sémiotiques (la culture organisationnelle) (idem). Les personnes ne s'entendent pas sur tout pour autant : il y a un marchandage entre la distance cognitive, nécessaire pour la nouveauté de la cognition, et la proximité cognitive, nécessaire pour la compréhension mutuelle et l'accord (ibid., p. 611). L'effort de convergence des points de vue peut entraîner un risque de myopie où les menaces et les occasions ne sont pas perçues, d'où la nécessité de compter sur des sources complémentaires « d'intelligence externe » (idem). Dans le débat sur les bénéfices et les inconvénients de la distance cognitive, Nooteboom en arrive à proposer une distance optimale prenant la forme d'un U inversé, où l'habileté à se comprendre et à collaborer décroît avec la distance cognitive alors que la nouveauté s'accroît :

The ability to understand each other (in absorptive capacity) and the ability to collaborate decline with cognitive distance, whereas the novelty value of the relationship, i.e. its potential to generate Schumpeterian novel combinations, increases with distance... This implies an optimal cognitive distance, which is large enough for partners to offer each other something new, but not so large that they cannot understand each other or come to an agreement. (Nooteboom, 2008, p. 616)

Les écrits font aussi ressortir deux sortes de risques dans ce contexte relationnel : le braquage (*hold-up*) lié aux coûts associés à une nouvelle association en cas d'échec (notamment se connaître et établir la confiance) et le débordement (*spill-over*) qui peut résulter de connaissances parvenant à un compétiteur en mesure de s'en servir (ibid., p. 612). Quant à la question de la gouvernance, l'auteur indique l'existence d'un débat important dans les écrits à savoir si la gouvernance est matière de contrôle de l'opportunisme ou peut reposer sur la confiance fondée sur la solidarité ou sur la bienveillance (ibid., p. 613).

Une distinction importante en matière d'innovation impliquant des réseaux a trait aux activités d'exploration (élaboration de nouveaux schèmes) et d'exploitation (amélioration des schèmes

dominants) (ib id., p. 607). Les hypothèses suivantes sont mises de l'avant dans le cas de réseaux d'exploration : courte durée, interactions à haut niveau, la confiance plutôt que le contrat, une grande étendue des liens. Ces caractéristiques sont à l'opposé pour les réseaux d'exploitation : longue durée pour récupérer l'investissement, niveau d'interactions bas (les schèmes dominants sont mieux diffusés), les contrats sont plus praticables (moins d'incertitude) et moindre densité des réseaux (ibid., p. 622).

Le débat se poursuit également dans les écrits à propos de l'innovation dans les réseaux, à savoir si les liens devraient être clairsemés et faibles. Citant Uzzi, Nooteboom retient qu'il y a des arguments à la fois en faveur et contre la densité et la force des liens, en innovation et en transfert de connaissance (Uzzi 1996, 1997) (ibid., p. 619). Par contre, Nooteboom indique qu'Hansen (et Uzzi plus tôt), sur la base de résultats empiriques, aurait trouvé que des liens forts favorisent le transfert de connaissances complexes pendant que des liens faibles favorisent le transfert de connaissances simples (idem).

De ce tour des écrits sur les relations IO en matière d'innovation et d'apprentissage, Nooteboom conclut qu'il n'y a pas de meilleur réseau ni de meilleure position dans le réseau. Les recherches offrent plutôt un répertoire de stratégies pour l'innovation en fonction de choix concernant la structure du réseau (densité), la position (centrale ou périphérique), la force des liens et la distance cognitive (ibid., p. 628).

En somme, il reste beaucoup d'exploration à faire concernant la gouvernance des rapports IO : si la confiance et les contrôles administratifs dans la gouverne ont été beaucoup étudiés, il n'en va pas de même pour les mesures incitatives et la réciprocité, notamment. Les rapports IO et les enjeux se complexifiant, les chercheurs s'attendaient à ce que les structures de gouverne changent en conséquence, ce qui n'est pas le cas, dans le privé tout au moins (collectif d'Oxford).

Mais qu'en est-il des structures de gouverne des rapports de coopération IO à l'intérieur du secteur public? Nous n'avons pas trouvé de recherche spécifiquement dédiée à cet objet. Toutefois, si nous considérons que la coopération IO s'inscrit dans un effort de coordination d'ensemble du gouvernement, les travaux de Bouckaert, Peters et Verhoest nous éclairent partiellement : ils nous démontrent une évolution dans les mécanismes de coordination de certains pays de l'OCDE, entraînée notamment par la spécialisation et la fragmentation

introduites dans les organisations avec le courant du nouveau management public dans les années 1980, mouvement qui a favorisé l'introduction de mécanismes de marché et de réseau dans un univers dominé par les mécanismes hiérarchiques et qui a provoqué un affaiblissement de la gouverne. Il s'en est suivi un renforcement de la coordination gouvernementale dans une tentative pour réconcilier un meilleur contrôle stratégique de l'appareil d'État avec la flexibilité et l'autonomie introduites avec les nouveaux mécanismes. Or, la coopération est par définition plus associée aux mécanismes de réseau et de marché qu'aux mécanismes hiérarchiques, autre indice que l'introduction de la coopération IO dans les administrations publiques est relativement récente et qu'il s'agit d'une transformation potentiellement importante de la dynamique générale du fonctionnement de l'État. Mais les auteurs n'ont pas trouvé pour autant une trajectoire unique dans cette évolution : ils ont identifié de nombreux facteurs pouvant expliquer les schèmes spécifiques aux différents pays.

Si, sur la thématique de l'innovation et de l'apprentissage par les rapports IO, les débats scientifiques se poursuivent pour savoir si la gouverne devrait être fondée sur le contrôle de l'opportunisme ou sur la confiance, Nooteboom a retracé un lien entre le but recherché par les rapports IO et le type de gouverne : en cas d'innovation rapide, la confiance vaut mieux que la gouverne formelle par contrat. Il a aussi établi un lien entre la distance cognitive et l'habileté à se comprendre et à collaborer : l'habileté décroît lorsque la distance cognitive augmente alors que la nouveauté s'accroît. Alors que les liens forts favorisent le transfert de connaissances complexes, les liens faibles conviennent au transfert de connaissances simples. L'auteur a aussi trouvé des arrangements tout à fait différents selon que les relations IO mettent en cause des activités d'exploration ou d'exploitation : dans le premier scénario, il observe des projets de courte durée, des interrelations à haut niveau, une grande densité des liens et une gouverne basée sur la confiance et les caractéristiques inverses pour les activités d'exploitation.

Pour examiner la manière dont les organisations modèlent un agencement plus ou moins favorable à la coordination, pour nous la coopération, une analyse des dispositions institutionnelles peut être éclairante. Sue Crawford et Elinor Ostrom, dans le chapitre 5 du volume intitulé *Understanding Institutional Diversity*, proposent à cet égard une grammaire destinée à l'analyse des énoncés institutionnels (*institutional statements*) : cette grammaire (et sa syntaxe) promet de faire une distinction entre une règle, une norme et une stratégie partagée et

permettre de procéder à l'analyse de la formation et de l'évolution des énoncés, mais aussi d'aider à la rédaction ou à la reformulation de ces énoncés de manière consistante.

The grammar of institutions is logical tool that complements other ways of representing institutional phenomena. It is a useful tool for summarizing and analysing the content of institutional statements, distinguishing between types of institutional statements, and studying the formation and evolution of institutional statements. (Ostrom, 2005, p. 139)

La syntaxe générale de cette grammaire comporte cinq composantes dont les termes anglais forment l'anagramme ADICO (*attributes, deontic, aim, conditions, or else*) (idem). « *Attributes* » est un marqueur qui définit l'identité des participants à qui s'adresse cet énoncé. « *Deontic* » réfère à trois verbes qui qualifie le degré d'engagement lié à l'énoncé, à savoir « peut » (*may*), « doit » (*must*) et « ne doit pas » (*must not*). « *Aim* » décrit la cible de l'énoncé, les actions particulières ou résultats particuliers auxquelles est associé le verbe (*deontic*). « *Conditions* » décrit le moment et l'endroit où l'action ou le résultat est permis, obligatoire ou interdit. « *Or else* » contient une indication des conséquences associées au fait de ne pas observer l'énoncé (ibid., p. 139-140).

À l'aide de ces composantes, les auteurs proposent de distinguer les différents types d'énoncés. Lorsque toutes les composantes sont réunies (« ADICO ») nous sommes en présence d'une règle; avec les quatre composantes (« ADIC ») il s'agit d'une norme (la dimension des conséquences étant absente); les trois composantes « AIC » forment une stratégie partagée (en l'absence d'un verbe indiquant le degré d'engagement et des conséquences en cas de non-respect) (idem). À l'aide de ces outils d'analyse, les auteurs estiment qu'il est possible de constituer un savoir sur des questions importantes telles : quelle différence cela fait-il si la prescription est une règle ou une norme? Ou encore si l'énoncé est une norme ou une stratégie partagée?

Understanding the components helps analysts develop common methods of distinguishing between rules, norms, and strategies to cumulate knowledge for key questions such as: What difference does it make if the prescription is a rule or a norm? and What difference does it make if an institutional statement is a shared strategy or a norm? (Ibid., p. 140-141)

Il est aussi possible d'être en présence d'une règle ou d'une norme même si l'énoncé n'a pas une formulation légale, les individus adoptant ce type de dispositions sans nécessairement leur donner une forme légale, disposition appelée parfois « institutions informelles » (*informal institutions*). À condition d'être partagées, même informelles, les prescriptions peuvent être règles ou normes selon la présence ou l'absence de conséquences à la non-observance.

Thus, individuals frequently adopt norms or rules without enacting them as written law. These prescriptions are sometimes called 'informal' institutions, but they may well be binding if challenged in a court (Cooter 1994).

We argued that if the prescriptions are shared, then they are either norms or rules. Both formal and informal prescriptions can be classified as shared norms or rules depending on the presence of the OR ELSE component. (Ibid., p 166)

Bien qu'elle ait été développée pour l'analyse de contextes de gestion de groupes de ressources en commun (*common-pool resources*), Elinor Ostrom estime que cette grammaire peut être utile dans d'autres systèmes et améliorer la gouvernance.

Most common-pool resources, and many other policy fields, however, are complex systems and not simple systems. Thus, we need a consistent, nested set of concepts that can be used in our analysis, research, and policy advice in a cumulative manner. The concepts developed in this book do, I hope, form the foundation for such an endeavor.

... we can conclude that there are ways of organizing governance that increase the opportunities for adaptation and learning in a changing and uncertain world with continuing advances in knowledge and technologies. (Ibid., p. 256-257)

Nous estimons que cet outillage conceptuel pourrait aider à identifier la nature des énoncés associés à la coopération IO (règle, norme ou stratégie) et de distinguer le degré d'habilitation (entre permet, oblige et interdit) tout en permettant d'examiner l'évolution de ces énoncés dans le temps.

Ces différents constats de recherches ne nous offrent pas d'assises étendues pour identifier les mécanismes de gouverne les plus susceptibles de mener à une coopération IO fructueuse dans l'administration publique, mais ils nous incitent à regarder de près la structure et les mécanismes employés dans les initiatives de coopération IO en lien avec les buts poursuivis et à examiner comment ils s'insèrent dans l'approche de coordination de l'État, la grammaire développée par Crawford et Ostrom pouvant être utile pour l'examen des énoncés fondant ces structures et mécanismes. Qu'en est-il particulièrement des buts poursuivis, de la confiance, des ententes, des dimensions démocratiques des rapports IO? Examinons maintenant ce que les écrits scientifiques nous apprennent sur la confiance et le contrat.

2.5.2 La confiance et le contrat

Dans notre univers de recherche constitué d'organisations gouvernementales faisant partie d'un corpus relativement homogène, l'usage du contrat entre ces organisations est absent : un ministère ou un organisme gouvernemental ne peut en poursuivre un autre en cas de différend. Mais, outre la confiance, comment les rapports de coopération sont-ils régulés entre ces

organisations? À défaut de contrat, la notion d'entente est très utilisée dans un esprit similaire à celui du contrat : par exemple, la Loi sur l'administration publique entrée en vigueur en 2000 (Québec, L.R.Q., chapitre A-6.01) a créé le mécanisme de l'entente de gestion (art. 21) permettant d'associer plusieurs ministères et organismes dans le but d'alléger la gestion ou d'exempter une organisation de certaines procédures administratives. En outre, tous les ministères et organismes peuvent miser sur une disposition de leur loi constitutive pour conclure des ententes avec des organisations externes. C'est pourquoi il nous paraît pertinent d'explorer les particularités de l'usage des contrats dans les relations inter organisationnelles pour éventuellement en apprécier les différences et ressemblances avec les ententes passées entre les organisations de l'administration publique, d'autant plus que ces organisations ont aussi des contrats avec des entreprises externes.

Nous dégagerons donc dans cette sous-section ce que les écrits scientifiques peuvent nous apprendre sur la confiance, le calcul, le contrat et sur les effets que confiance et contrat peuvent avoir l'un sur l'autre dans les rapports IO.

Dans leur texte *Trust in Inter-organizational Relations* du collectif d'Oxford, Reinhard Bachmann et Akbar Zaheer concluent que la confiance et le calcul sont des traits intimement liés de la société et constatent que plusieurs auteurs et approches (comme Williamson, Coleman, Granovetter, les nouveaux institutionnalistes, Giddens ...) peinent à se confronter à cet enjeu : « ... *all these authors and approaches take pains to tackle the details of this issue, each in their own way* » (Bachmann et Zaheer, 2008, p. 549). Les auteurs estiment que la question clé a trait à la métaphore dominante qui explique la masse de relations d'affaires, au moins dans la société occidentale. Dit autrement : est-ce que les gens se comportent comme s'ils étaient opportunistes, ou comme s'ils se faisaient confiance?

Bachmann et Zaheer indiquent que beaucoup d'études démontrent la présence d'un grand nombre d'individus dans la population qui préférerait atteindre des résultats équitables plutôt que de promouvoir leurs intérêts étroits, à court terme (Bachmann et Zaheer 2008, p. 549). Leur point de vue exprime que les acteurs humains s'orientent pour confirmer les normes sociales, qui en retour dirigent les individus vers des résultats coopératifs à travers un comportement confiant. Le comportement rationnel de la recherche de l'intérêt personnel (*rational self-interest-seeking behaviour*), d'un point de vue sociologique, peut survenir dans plusieurs contextes, économiques

ou non économiques. Mais avec Giddens, les néo-institutionnalistes et d'autres, les auteurs suggèrent que ces comportements surviennent dans des situations où les acteurs sont détachés de leurs routines ordinaires quotidiennes. Ainsi, la recherche de l'intérêt personnel serait plus l'exception que la règle (ibid., p. 550).

Ils ajoutent que même les marchés économiques développés semblent suivre cette logique. Référant aux travaux d'Abolafia (1984), ils indiquent que les marchés réels paraissent fonctionner sur la base de structures organisationnelles en réseau, de confiance, de faveurs réciproques et pas seulement sur la base de pure compétition et d'intérêts individuels minuscules (idem). Et confiance ne veut pas dire agir contre l'intérêt personnel. Bachmann et Zaheer citent Dasgupta :

You do not trust a person to do something merely because he says he will do it. You trust him only because, knowing what you know of his disposition, his available options and their consequences, his ability and so forth, you expect that he will choose to do it » (1998: 50-1). (Idem)

En somme, si le cadre conceptuel du « *Transaction Cost Economics (TCE)* » demeure très orienté sur les prémices orthodoxes de la théorie économique, le concept de « *Social Embeddedness* », la théorie de la structuration, le nouvel institutionnalisme laissent place à la fois au comportement rationnel d'intérêt personnel et à des échanges fondés sur la confiance, résumant Bachmann et Zaheer (2008, p. 550-551). Ils suggèrent que l'approche sociologique interprétativiste de la confiance dans les relations IO est plus instructive que la perspective de calcul de Williamson et Coleman (ibid., p. 535).

La théorie de la structuration serait bien adaptée aux relations IO pour certains chercheurs écrivent Bachmann et Zaheer. Ils citent Sydow (1998) qui

... has shown how trust becomes an intrinsic element of the structuration process of virtually all relationships within and specifically between organizations. In this process, the institutional arrangements of a given business system 'channel' (Giddens 1976) the behaviour of individual actors, who find these legitimate, meaningful, powerful, and trustworthy. In turn, these institutional arrangements gain their legitimacy, meaning power, and trustworthiness in that they are continuously reproduced by social actors who acknowledge their value by letting their behaviour be guided by them. Trust, in this perspective, is deeply embedded in the social practices that govern the relationships among individuals and businesses as well as other types of organizations. (Bachmann et Zaheer, 2008, p. 545)

En examinant l'approche de la « *Relational Governance* », les auteurs constatent que l'idée voulant que gouvernance et confiance IO soient dans une relation étroite date des écrits de Zaheer et Venkatraman (1995), Sako (1992) et Helper (1991). Essentiellement, le concept

suggère que la confiance sert de substitut à la hiérarchie comme principe organisateur ou comme mécanisme de coordination (McEvily et autres (2003), Bachmann (2001), Bradach et Eccles 1989). La confiance joue ce rôle dans les relations IO en limitant le comportement opportuniste (Bachmann et Zaheer, 2008, p. 545). C'est un principe moins cher que la hiérarchie (Zaheer et Venkatraman (1995), Poppo et Zenger (2002)) (ibid p. 546). Boltanski et Chiapello font un décodage similaire en analysant les écrits en management des dernières décennies du XXe siècle en observant le déclin du contrôle hiérarchique allant de pair avec la montée du thème de la confiance :

On peut ainsi, en schématisant, voir dans le passage du contrôle à l'autocontrôle, et dans l'externalisation des coûts de contrôle, autrefois assumés par l'organisation, sur les salariés et les clients, les traits les plus marquants de l'évolution du management au cours des 30 dernières années... (Boltanski et Chiapello, 1999, p. 126-127)

Avec le déclin du contrôle hiérarchique rapproché, on assiste à l'essor, dans la littérature de management (comme d'ailleurs en microéconomie), du thème de la confiance... La confiance est le signe que la situation est sous contrôle... La confiance est en fait l'autre nom de l'autocontrôle puisqu'elle désigne une relation sûre alors même qu'il n'existe aucun autre dispositif que la parole donnée et le contrat moral. Elle est en outre moralement qualifiée alors que le contrôle par un tiers n'est que l'expression d'un rapport de domination. (Ibid., p.129-130)

Dans l'approche « sociolégale », la relation entre le contrat et la confiance fait l'objet de plusieurs études. Bachmann et Zaheer citent Macaulay (1963) pour qui la confiance et les contrats n'ont au mieux rien à voir ensemble; au pire, le contrat détaillé peut être au détriment de la construction de la confiance dans la relation. Bachmann et Zaheer nous disent qu'adoptant une autre approche d'analyse, Arrighetti, Bachmann et Deakin (1997) arrivent au constat que dans un contexte de régulation institutionnelle de haut niveau, les contrats ont une fonction rassurante et peuvent contribuer à développer la confiance dans les relations d'affaires. Ils réfèrent aussi à Bachmann (2001) suggérant que la confiance et les contrats sont complémentaires où, et seulement où, la régulation institutionnelle des systèmes d'affaires est forte et les relations IO sont profondément englobées et formées par elles. Ce ne serait pas le cas selon eux dans le système d'affaires britannique qui est plus basé sur l'individualisme (ils réfèrent ici à Hall et Soskice 2001) (Bachmann et Zaheer, 2008, p 547).

Dans sa recherche sur le relationnel contractuel (*relational contracting*), Van Slyke, dans le collectif O'Leary et Bingham, avance que la confiance est inextricablement liée au conflit : la confiance est affectée par la façon dont le conflit est géré, mais elle affecte aussi la façon dont le conflit est géré. Quand la confiance augmente entre les parties contractantes, la collaboration s'accroît. Comme la collaboration s'accroît, les conflits tendent à être résolus par le dialogue et

d'autres mécanismes informels de résolution de litiges (Van Slyke, 2009, p. 150-55). Van Slyke conclut également que les agences établissent des contrats avec les OBNL, notamment en raison de la légitimité perçue de ces organisations. Près de 75 % des managers publics de l'étude de Van Slyke perçoivent que le public a plus confiance aux OBNL qu'à leurs propres agences : en outre, les agences publiques estiment que les OBNL ont une plus grande capacité créatrice et qu'elles sont moins sujettes à être surveillées par les médias que les gouvernements (Van Slyke, 2009, p. 149-50).

Dans un chapitre du collectif d'Oxford consacré au contrat, Peter Smith Ring critique l'usage qui est fait de ce terme en sciences sociales, la recherche d'un accord entre les parties à la relation étant à tort associée à un contrat : au sens strict, le contrat a un caractère légal et dans une relation IO, il a un caractère exécutoire (2008, p. 503). L'auteur retient la définition d'Hillman (1998, p. 103-104) et ajoute que les notions de « *private agreements* » et « *promises* » constituent souvent les mécanismes de gouverne et de modelage des relations IO pour la vaste majorité des entités IO apparues ces deux dernières décennies.

[C]ontract law is a complex set of rules and principles that, on the whole, facilitate the formation and performance of private agreements and promises and ensure some degree of fairness in the contracting process. (Ibid., p. 516)

Smith Ring a examiné les recherches dans quatre disciplines des sciences sociales (sociologie, psychologie, économique, management) : il a trouvé plusieurs notions de contrat dans les trois premières disciplines, mais pas de contrat au sens légal. Il a trouvé cependant des usages pertinents en management. Plusieurs recherches dans cette discipline s'intéressent à la « meilleure » approche pour la gouverne d'une entité IO, écrit-il, avec comme enjeux les mécanismes formels, dont le contrat, et les mécanismes informels, dont la confiance. Plusieurs résultats de ces recherches sont présentés. Smith Ring met en lumière les travaux de Ness et Haugland (2005) qui ont examiné des contrats écrits entre firmes engagées dans des relations IO et ont trouvé que la présence de contrôles formels améliore l'émergence de la confiance entre les parties. Gynawali et Madhavan (2001), selon Smith Ring, ont exploré des réseaux où des contrats formels liant les parties existent et en concluent que les contrats conviennent mieux aux actifs tangibles qu'intangibles. Toujours selon Smith Ring, Gulati et Garguilo (1999) observent que les relations interpersonnelles qui traversent les frontières organisationnelles viennent étayer la formalité des contrats et fournissent une base pour s'en remettre davantage à la confiance (2008, p. 512). Peter Smith Ring relève un débat quant à savoir si c'est la dépendance à la

confiance ou au contrat qui prime : pour Moran et Ghoshal (1996), la dépendance au contrat, dans certains contextes, peut être vue comme un signe de méfiance par l'une ou plusieurs des parties et pour Jap et Ganesan (2000) la tendance à vouloir inclure beaucoup de termes et de conditions dans un contrat peut être considérée comme une faible aptitude à la confiance chez le partenaire éventuel (ibid., p. 513).

Smith Ring a relevé peu de recherches portant sur le contenu des contrats, mais mentionne que des chercheurs (Argyres et Mayer, 2006; Mayer et Argyres, 2004) ont indiqué que le contrat et le processus contractuel pouvaient être une base d'apprentissage : ce qu'on retient des relations contractuelles initiales constitue un aspect clef pour l'identification de formes de gouvernance plus efficaces et efficientes (d'après ce qu'il rapporte d'Ariño et de La Torre, 1998; Ariño et al., 2001) (ibid., p. 514). En plus de prendre soin de l'évolution de leurs relations, l'idéal pour les parties serait d'entrevoir le plus d'éventualités et de planifier en conséquence pour minimiser l'émergence de conflits : s'il survient un différend, le contrat prévoit le mode de règlement. Mais les poursuites peuvent avoir pour effet de nuire à la relation (ibid., p. 514-515).

En conclusion à cette sous-section, nous notons une différence potentiellement importante entre les mécanismes de gestion des relations IO dans le secteur public et dans les autres secteurs puisqu'il n'y a pas de contrat au sens strict à l'intérieur de l'administration publique (plutôt une entente) alors que cet instrument peut être utilisé dans les autres secteurs et par le secteur public avec les autres. Il devrait s'en suivre, mais nous n'avons pas relevé d'études sur la question, que le lien entre la confiance et les mécanismes formels de gestion des relations IO dans l'administration publique devrait se distinguer à certains égards des relations dans les autres secteurs.

Quant à savoir si c'est le contrôle de l'opportunisme ou la confiance qui devrait dominer dans les relations d'affaires, les réponses diffèrent selon les théories consultées. Plusieurs théories considèrent que la confiance et le calcul sont intimement liés, le nouvel institutionnalisme et la théorie de la structuration, notamment, laissent place à la fois au comportement rationnel d'intérêt personnel et aux échanges fondés sur la confiance (Bachmann et Zaheer). Pour certains la confiance sert de substitut à la hiérarchie, en moins cher (Sydow), l'analyse des écrits en management des années 1990 par Boltanski et Chiapello confirmant un discours axé sur le déclin du contrôle hiérarchique au profit du thème de la confiance, l'autre nom de l'autocontrôle.

Les nombreuses études sur le sujet plus spécifique des relations entre confiance et contrat révèlent des dimensions variées et des résultats parfois en opposition. Les sciences sociales, en général, ne font pas une utilisation rigoureuse de la notion de contrat (Smith Ring). Hors du secteur public et avec le secteur public, le contrat est un instrument très utilisé. Des chercheurs concluent que le contrat détaillé peut être au détriment de la confiance (Macaulay); d'autres estiment qu'il a une fonction rassurante et peut contribuer au développement de la confiance dans un contexte de régulation institutionnelle de haut niveau (Arrighetti, Bachmann et Deakin), Bachmann estimant même que contrat et confiance sont complémentaires dans un tel contexte. Pour Ness et Haugland, la présence de contrôles formels améliore l'émergence de la confiance entre les parties. Ce sont les relations interpersonnelles qui fournissent une base à la confiance et étayent la formalité des contrats selon Gulati et Garguilo. La dépendance au contrat peut être vue comme de la méfiance (Moran et Ghoshal) ou comme une faible aptitude à la confiance (Jap et Ganesan). Le processus contractuel peut aussi être avantageux au plan de l'apprentissage dans les relations IO (Argyres et Mayer; Ariño et de la Torre). Le fait d'entrevoir beaucoup d'éventualités dans la préparation du contrat peut réduire la possibilité de conflits; par contre, les poursuites peuvent nuire à la relation. Et dans le cas des réseaux, le contrat conviendrait mieux aux actifs tangibles qu'intangibles (Gynawali et Madhavan).

La recherche de la confiance inciterait les managers publics à conclure des contrats avec des OBNL, organismes perçus comme étant plus légitimes par la population (plus créatifs aussi et moins surveillés selon les agences publiques) (Van Slyke). Par ailleurs, la confiance serait inextricablement liée au conflit : la confiance accrue augmente la collaboration qui influence à son tour la manière de gérer les conflits (plus de dialogue et de modes informels) (Hall et Soskice).

Les liens entre contrat et confiance se révèlent nombreux, variés et parfois aux antipodes. Il pourrait être instructif d'examiner ce qu'il en est de l'usage des ententes et des autres mécanismes similaires, qui remplacent le contrat dans l'administration publique et la part laissée à la confiance.

2.5.3 Le leadership

Cette sous-section nous révélera ce que les écrits nous apprennent sur l'importance du leadership dans les rapports IO ainsi que sur les formes que prennent ce leadership et les acteurs qui l'animent.

Bardach accorde une place importante au leadership dans la conduite de la collaboration IO, notamment quand vient le temps d'ajuster les buts, de faciliter le consensus et de préserver l'organisation contre le surinvestissement dans l'élaboration de structures formelles là où le consensus informel peut s'y substituer. Dans beaucoup de cas où la collaboration IO ne lève pas, ce n'est pas juste parce que les agences ne désirent pas donner les ressources ou veulent protéger leur terrain, mais parce qu'il n'y a pas de leader qui émerge pour aider les partenaires potentiels à s'organiser (Bardach, 1998, p. 308-309).

Mais quel leadership? Pas celui de la hiérarchie selon Huxham et Vangen : les relations hiérarchiques ne sont pas un facteur dans les arrangements collaboratifs, ont-ils observé. Ces chercheurs ne mettent pas l'accent sur les dirigeants (*formal senior business or public figures*), sujets habituels des études en leadership. Les deux auteurs considèrent comme plus pertinentes les notions de leaders informels ou émergents, de leadership partagé ou décentré (« ... *informal or emergent leaders (Hosking, 1988), decentering of leadership (Martin, 1992), and shared leadership (Judge et Ryman, 2001) have much more obvious relevance* »). Les résultats de leurs recherches les mènent à braquer les projecteurs sur les moyens à travers lesquels le leadership s'incarne, à savoir les structures et processus de collaboration et les participants de la collaboration (Huxham et Vangen, 2005, p. 202-203).

Ils considèrent que le leadership s'exprimant à travers la structure constitue la clé de la formation et de l'implantation de l'agenda. Ils déduisent que les structures ont un rôle important, car elles déterminent des facteurs clés, telle l'identification de celui qui peut influencer sur le modelage de l'agenda partenarial, qui peut agir et avec quelles ressources (ibid., p. 204). « *In the context of this paper the structure of a collaboration is taken to be the organizations and individuals associated with it and the structural inter-connections between them* » (ibid., p. 203). Il s'agit d'un point similaire à la théorie de Giddens disent les auteurs, mais en plus tangible :

...but the structures referred to here are much more tangible – though sometimes not formally acknowledged – than the wider societal structures to which he refers. Murrell (1997) too argued that leadership and structure are similar concepts, with much of the influence of a leader being

dependent upon the way that organization structure affects the potential for relational leadership, whereas the focus here is on the way inter-organizational structure affects outcomes. (Ibid., p. 203)

Le leadership peut s'exprimer aussi dans les processus (un pouvoir influencé par les contraintes et les leviers du formel et de l'informel). Selon Huxham et Vangen :

...a narrow interpretation of process is intended, referring to the formal and informal instruments – such as committees, workshops, seminars, telephone, fax and e-mail – through which the collaboration's communications take place. (ibid., p. 205)

Quant au leadership par l'entremise des participants, Huxham et Vangen indiquent que la domination d'une organisation ou d'un groupe, imposée ou émergente, peut être évoquée comme facteur influençant la coopération. Ils ont observé plusieurs cas de figure : souvent, une organisation assure la conduite, parfois une organisation est désignée par les dirigeants politiques ou ceux qui assurent le financement, ou elle est assurée par l'organisation instigatrice ou hôte, ou encore par rotation. La présence de membres externes peut jouer un rôle : par exemple, lorsque la conduite se trouve confiée à un comité directeur. Il arrive que celui qui a le rôle le plus significatif dans la conduite de l'agenda collaboratif vienne de l'extérieur du groupe, « ... *the partnership manager, director or chief executive* ». Ils notent aussi la participation de chercheurs, facilitateurs ou consultants : certains d'entre eux se voient neutres, ou embauchés dans cette perspective (Schein, 1987; 1988), mais peuvent avoir un effet sur la direction de la collaboration (ex. : une demande de clarification des buts de la collaboration peut entraîner la révision) (Huxham et Vangen, 2005, p. 206-207).

Selon Huxham et Vangen, c'est à travers les activités que se reconnaît le leadership des participants : cette forme de leadership a trait à ce que font les participants pour composer ou bâtir avec « ... *the constraints or possibilities dictated by structures, processes or other participants?* » (Ibid., p. 208). Ces activités peuvent prendre la forme, dans « l'esprit de la collaboration », de la facilitation (donner du pouvoir : « *empowerment* » d'Himmelman (1994), mobiliser, insuffler de l'enthousiasme, assurer la représentation adéquate des organisations, impliquer et supporter les participants) ou de la manipulation (de l'agenda de collaboration, des jeux de pouvoir) qui n'est pas toujours vue nécessairement comme négative, mais comme un moyen de faire progresser la collaboration (par exemple en faisant évoluer l'agenda ou en manœuvrant pour exclure ceux qui nuisent à la collaboration) (ibid., p. 208-230).

Successful leadership seems to imply the ability to operate from both perspectives and to continually switch between them, often carrying out both types of leadership in the same act. Thus, the essence

of the enactment of leadership for collaborative advantage would appear to involve the ability to lead contingently in the spirit of collaboration whilst simultaneously drawing on « collaborative thuggery ». (Ibid., p. 230)

En puisant dans les analyses de Beech (2000), Huxham et Vangen se réfèrent à deux styles de leadership : le style « romantique » et le style « héroïque », tous deux potentiellement valables, selon le contexte. Ce qui dépendrait du niveau de maturité des participants à la collaboration : une approche interpersonnelle se manifesterait dans un contexte à haut niveau de maturité et dans le cas contraire, une approche plus directive, axée sur la tâche, serait pratiquée :

Under this view, leaders should involve followers when they have the appropriate level of « maturity », and choose an « interpersonal » as opposed to a « task » focus when the situation is « favourable » (in terms of position power, task structure and leader-member relations) (Fiedler, 1967). Conversely in unfavourable situations and low levels of maturity, a more directive style is prescribed. However, this is not without difficulties... (Ibid., p. 241-242)

Ces approches ne vont pas sans difficulté : elles prennent notamment la forme de tensions dans la pratique de la collaboration. Les auteurs considèrent que les tensions ne peuvent être éliminées et qu'il vaut mieux s'appliquer à les gérer au mieux. Ils explorent la notion de pratique réflexive : « ... *in some depth the notion of reflective practice and the way in which understanding tensions in management practice can support this* » (ibid., p. 236). Ils présentent cette théorie des tensions axée sur la pratique comme une théorie émergente de leurs recherches. Ils ont retenu des thèmes qu'ils croyaient pouvoir révéler des tensions : « ... *collaboration aims, open communication, leadership and change, hidden agendas, trust (both within and between organizations), task achievement and employee mobility* » (ibid., p. 236). Dix caractéristiques de bonnes pratiques de tensions ont émergé (ibid., p. 243-244) : par exemple, reformuler une tension (au lieu de buts communs, viser des buts compatibles). Les auteurs s'éloignent d'une vision unitariste au profit d'une invitation à prendre en compte une lecture multiple d'une situation devant la complexité de ce qui est observé en collaboration. La meilleure voie en management n'existe pas, il vaut mieux plutôt gérer les tensions sans penser les faire disparaître (ibid., p. 249).

Cette conception de la structuration (la structure affecte le potentiel de leadership relationnel et la structure IO affecte les résultats) est en phase avec notre proposition sur la place de l'encadrement dans la coopération IO. Ainsi en est-il de la question de savoir qui peut avoir de l'influence sur l'agenda des partenaires et les ressources à y consacrer.

La question des contraintes imposées aux participants de la collaboration IO apparaît être une autre condition à examiner. La collaboration n'est pas toujours sous le contrôle des participants observent Huxham et Vangen, notamment dans le secteur public.

The structure of public sector is often externally imposed by policy makers or funders rather than being determined explicitly by a collaboration's initiators or members. The extent to which these imposed structures are intrusive to the partnership rather than forming only part of its contextual environment varies greatly. (Ibid., p. 204)

Pour notre recherche, la question de savoir dans quelle mesure les structures, les processus et les participants sont imposés par les décideurs de politiques et jusqu'à quel point ces choix s'immiscent dans le partenariat suscitent les questions suivantes : jusqu'à quel point sont-ils contraignants (ils peuvent aussi être incitatifs, suggestifs, aidants, incontournables)? Quelle latitude laissent-ils aux participants? Est-ce que cela fait une différence si les règles « imposées » par le politique sont celles suggérées par ceux qui les mettent en œuvre, les acteurs administratifs? Le changement de dirigeants politiques (à l'intérieur du même gouvernement ou lors d'un changement de gouvernement) amène-t-il un changement dans le positionnement des acteurs administratifs quant aux dispositions liées à la coopération?

Crozier et Friedberg ont un point de vue similaire sur la coopération imposée ou volontaire. Ils conçoivent que la coopération peut être obtenue par la force ou par l'adhésion volontaire, c'est le jeu prévalant entre les acteurs qui sera différent :

Certes, les jeux prévalant entre acteurs seront différents selon que la coopération est obtenue par la force ou par l'adhésion volontaire, selon qu'ils sont le produit d'une situation de domination de certains acteurs par d'autres, ou d'une situation plus égalitaire. Mais dans l'un et l'autre cas, on sera en droit de parler de coopération. (Crozier et Friedberg, 1977, p. 452)

En décortiquant le mode de fonctionnement en réseau de la cité par projets, Boltanski et Chiapello rejoignent en partie Huxham et Vangen dans leur description du leadership à l'œuvre dans un contexte de coopération. Dans la « cité par projets » décrite par Boltanski et Chiapello, les personnages clés (les grands), ne sont pas nécessairement les chefs. Dans la logique de la cité, le grand est celui qui excelle à mettre en valeur les ressources spécifiques rattachées à un monde. Dans la cité par projets, ce n'est pas un chef, mais un intégrateur, donneur de souffle, fédérateur d'énergie, donneur de vie, de sens et d'autonomie. Il a la confiance de l'équipe s'il se révèle être un connecteur, un passeur. Ce sont des médiateurs (« *strategic brokers* », partenaire du 3e type, marginal sécant) qui jouent un rôle actif dans l'expansion et l'animation des réseaux : ce sont des

chefs de projet, managers, coachs, mais aussi clients, fournisseurs, sous-traitants dans des relations de partenariat. L'expert est aussi un grand : sa compétence indispensable est faite de connaissances personnelles et incorporées, produit de l'expérience passée (c.-à-d. de connexions). Pour se passer de lui, il faudrait refaire son parcours : on consulte l'expert. Parmi ses caractéristiques, le grand de la cité par projets est libéré de ses passions, de ses valeurs; il n'est pas critique (sauf pour défendre la tolérance et la différence) (Boltanski et Chiapello, 1999, p. 170-175).

Une conclusion s'impose au terme de cette sous-section sur le leadership dans les rapports IO. Tous les indices convergent pour indiquer l'importance vitale du leadership pour la réussite de ces rapports, mais aussi pour révéler qu'il s'agit d'un leadership d'une autre nature que celui généralement décrit dans les organisations bureaucratiques où domine la voie hiérarchique. Bardach résume son importance en observant que si la collaboration IO ne lève pas, ce n'est pas toujours en raison du manque de ressources ou des mécanismes de protection du territoire, mais souvent par absence de leaders pour soutenir les partenaires potentiels.

Quant à la différence de nature du leadership, plusieurs auteurs en traitent. Pour Crozier et Friedberg, la coopération peut être obtenue de deux façons : celle obtenue par la force est le résultat de la domination alors que celle obtenue par adhésion volontaire provient d'une situation plus égalitaire. Les acteurs clés à l'œuvre dans la « société par projets » de Boltanski et Chiapello ne sont pas des chefs, mais des intégrateurs, des médiateurs, des experts, des chefs de projets, des clients, des fournisseurs. Les années de recherche de Huxham et Vangen les amènent à conclure que les relations hiérarchiques ne sont pas un facteur dans les arrangements collaboratifs : ce ne sont pas les dirigeants qui comptent, mais des leaders qu'ils qualifient d'émergents, d'informels, reprenant à leur compte les étiquettes de leadership partagé ou décentré d'autres auteurs. Ils n'observent pas seulement les participants aux rapports IO, mais également le leadership se manifestant à travers les structures, les processus et les activités. Les difficultés qui confrontent ce type de leadership se révèlent pour eux sous forme de tensions et mieux les connaître aide les acteurs concernés à mieux les gérer.

Ces écrits ne nous éclairent pas spécifiquement sur la compréhension et la pratique du leadership des rapports IO dans l'administration publique. Sommes-nous en présence d'une autre forme de

leadership dans les rapports IO, son importance est-elle aussi démarquée et reconnue que ces recherches nous l'indiquent?

2.5.4 Les caractéristiques de nature organisationnelle

Les écrits scientifiques traitent largement de cette thématique : nous verrons s'il y a une structure idéale pour assurer le succès de la coopération IO ou plus largement des rapports IO, s'il y a des facteurs favorables ou nuisibles et des barrières à la coopération et s'il est possible d'agir sur ces facteurs.

Concevant qu'il n'y a pas de structure de coordination idéale, Alexander propose trois groupes de facteurs qui rendent plus facile ou plus difficile la coordination inter organisationnelle, facteurs qui ont un lien avec les perceptions des acteurs et le contexte (Alexander, 1995, p. 280). Un premier groupe a trait aux caractéristiques des organisations : pour être de bonnes candidates, elles doivent être ouvertes à leur environnement, ce qui doit se manifester dans leur structure, leur culture organisationnelle et leur comportement. Un deuxième groupe concerne les coûts et les bénéfices : la perspective de gains de la coordination IO doit être plus grande que ses coûts, risques ou menaces pour l'organisation. Le troisième a trait à la qualité de la relation entre les organisations : selon Alexander, seules les organisations qui ne sont pas en conflit, ouvert ou latent, dans leurs domaines d'intervention respectifs, seront ouvertes à la coopération (ibid., p. 22).

Alexander accorde une grande importance aux structures et à l'institutionnalisation dans le succès ou l'échec de la coordination IO, pour en conclure qu'il s'agit plus d'un art que d'une science, où le jugement du concepteur compte pour obtenir le bon agencement (*fit*) avec les autres organisations considérées, la mission assignée et le contexte :

This means selecting an IOC structure or structures, and adjusting its attributes : its institutionalization, and its resource endowment, to produce the best possible fit with the action set of organizations or the interorganizational network, with the network's purpose, and with the IOC structure's assigned task. (Ibid., p. 325)

Il élève même cette notion de bon agencement (*fit*) au rang de théorie sur l'efficacité des structures de coordination IO :

Reflection on the cases we have reviewed, and others, suggest a 'fit' theory of IOC structures' effectiveness. The most effective IOC structures succeeded because they fitted their environments and were appropriate for their missions, or they adapted themselves to their contexts. The failure

were IOC structures that were incompatible with their contexts, or inadequate for the tasks with which they were charged (ibid., p. 283).

La construction de la capacité collaborative IO comporte cinq grandes tâches selon Bardach : façonner un système opératoire de qualité supérieure, acquérir les ressources, créer un processus de gouverne, développer une culture de confiance et de résolution conjointe des problèmes et gérer un processus en évolution (Bardach, 1998, p. 310). Chacune des quatre premières composantes est essentielle : pas de ressources, pas de confiance, pas de système de gouverne, pas de système opératoire équivalent à pas de capacité collaborative IO (ibid., p. 45). Plusieurs barrières au défi collaboratif sont identifiées par Bardach. Les ressources sont toujours rares, probablement plus dans le gouvernement que dans le privé. Des agences ont peur de compromettre leur mission en perdant le contrôle de leurs ressources; l'investissement de temps requis pour le développement de la capacité collaborative n'est plus disponible pour les tâches internes; la perception des intérêts personnels peut jouer (les chances de carrières sont meilleures à l'intérieur de l'agence et en protégeant son autonomie, la crainte d'accusations de déloyauté à l'égard de la « tribu ») (ibid., p 307-308).

Pour tenter d'expliquer les différences de succès dans la construction de la capacité inter agences, Bardach estime qu'une théorie devrait commencer par prendre en considération les variations dans les aspects suivants : la qualité du matériel humain et social disponible aux collaborateurs, l'efficacité des pratiques astucieuses (*smart practices*) utilisées en fonction du matériel disponible (chaque pratique ayant ses vulnérabilités), la présence de capacités et d'habiletés clés dans le groupe de collaborateurs (à savoir : improvisation, adaptation, leadership, capacité à comprendre la nature du processus dynamique évolutif de la collaboration), la vulnérabilité de la structure de collaboration émergente aux forces hostiles dans l'environnement et l'habileté des constructeurs à la protéger de ces menaces (ibid., p. 29).

Success in ICC construction is a function of the skill and purposiveness of craftsmen interacting with the quality of available materials and the craftsmen's ability to fashion protections against potentially destructive environmental forces such as personnel turnover and the erosion of political alliances. (Ibid., p. 49)

Dans une étude empirique¹¹ adoptant une méthode quantitative et une vision des systèmes d'organisation (*Knowledge Sharing in Public Sector Organizations: The Effect of Organizational Characteristics on Interdepartmental Knowledge Sharing*), Annick Willem et Marc Buelens ont examiné des épisodes de coopération entre des départements d'organisations publiques belges, plus spécifiquement le partage de savoir (*knowledge sharing*). Si à première vue la collaboration inter organisationnelle paraît limitée à un objet (le partage de savoir), les épisodes de coopération étudiés par contre répondent à une bonne variété de besoins¹². L'étude couvre trois subdivisions du secteur public belge : les institutions gouvernementales, les institutions du secteur public (écoles, hôpitaux) et les entreprises publiques. Se fondant sur les résultats de travaux de nombreux auteurs, Willem et Buelens formulent une série de propositions pour venir confirmer ou infirmer dans les subdivisions du secteur public belge des observations faites dans d'autres organisations.

Trois mécanismes de coordination sont utilisés comme variables indépendantes : les systèmes formels (avec programmation préalable des tâches), la coordination latérale (formelle, mais non planifiée d'avance) et la coordination informelle. Trois autres variables indépendantes sont qualifiées de contextuelles : la confiance, l'identification sociale et les jeux de pouvoir (*power games*). Les mesures incitatives forment une variable de contrôle et deux variables dépendantes concernent l'intensité et l'efficacité du partage de savoir. Les variables de contexte nous mènent à des acteurs actifs, mais qui peuvent avoir à composer avec des mécanismes de coordination formels et des mesures incitatives définies par l'organisation. La dimension temporelle est absente de l'étude puisqu'il s'agit d'une lecture de ces épisodes de coopération à un moment donné (limite de la recherche reconnue par les auteurs), alors que la dimension spatiale est abordée avec des résultats provenant de 90 départements de trois subdivisions du secteur public (*ibid.*, p. 598).

¹¹ Cette recherche repose sur une enquête par questionnaire avec un échantillon de départ de 90 organisations différentes du secteur public auprès de 358 répondants « ... *answering the questionnaire for as many different interdepartmental cooperative episodes, selected based on a nonrandom snowball selection method* ». (Willem et Buelens, 2007, p. 588)

¹² « *These cooperative episodes varied and included internal client-supplier relationships, cooperative episodes to accomplish common tasks and projects, interactions to provide advice and explanations, and interactions to plan and coordinate tasks* ». (Willem et Buelens, 2007, p. 589)

La mesure des facteurs en jeu et des effets relativement au partage de savoir-faire durant des épisodes de coopération constitue la raison d'être de cette étude. Les chercheurs concluent que le design organisationnel le plus approprié s'appuie non seulement sur des systèmes formels, mais aussi sur la coordination latérale, combinée à un haut niveau de confiance (importance majeure) et à un niveau élevé d'identification sociale. Les mesures incitatives¹³ pour encourager les comportements coopératifs sont requises. Cependant, la stimulation de la coordination informelle a peu d'effets (contrairement au constat de recherches antérieures) et les « *power games* » n'ont pas les effets directs négatifs attendus, si ce n'est un effet négatif indirect en réduisant la confiance.

Les corrélations appliquées à la subdivision « institutions gouvernementales » indiquent des différences significatives dans les niveaux de variables, en raison du bas niveau d'utilisation de la coordination latérale, du peu de mesures incitatives, du bas niveau d'identification sociale et d'une utilisation plus importante de réseaux informels, créant un contexte « ... *in government institutions that was less favorable for knowledge sharing* » (ibid., p. 594). Les auteurs concluent que les résultats ne sont pas transposables dans un autre contexte, mais estiment qu'il n'est pas sûr qu'ils sont caractéristiques du seul secteur public belge!

Crozier et Friedberg observent que pour contrer les sources d'incertitudes externes il y a création de services spécialisés dans les rapports avec les segments de l'environnement. Cela passe par des réseaux permanents structurés autour de relais privilégiés (fournisseurs, représentants...). Les relais représentent, d'une part, le segment d'environnement visé à l'interne pour informer l'organisation de la situation et de ses conséquences pour l'organisation et d'autre part ils représentent l'organisation et ses intérêts auprès de leurs segments d'environnement. Un danger de colonisation, dans un sens ou dans l'autre, est présent. Cela peut servir aux acteurs internes pour renforcer leurs stratégies intra organisationnelles et réciproquement pour les relais. Le système d'action concret n'est pas définissable a priori : l'inter est dans l'intra, à l'exemple du ministère de l'Industrie français où les directions horizontales étaient incapables de coordonner

¹³ Tels que : évaluation comme équipe, comportements coopératifs récompensés explicitement (bonis, promotions, évaluations formelles), la coopération entre les unités qui est insérée dans les objectifs stratégiques de l'organisation, échanges de savoir et d'informations entre unités formellement encouragés, partage de savoir inter unité considéré comme une priorité du management (ibid., p. 601).

les initiatives des directions verticales, car cela affectait leur capacité de négocier avec leurs partenaires dans l'environnement (Crozier et Friedberg, 1977, p. 165-167).

Mais il n'y a pas que des relations verticales et horizontales dans les organisations, les relations en zigzag, qualifiées d'interdépendance oblique, étant le reflet de comportements d'évitement et de non-coopération. Dans l'analyse du système politico-administratif départemental français des années 1970, Crozier et Friedberg ont constaté que la non-coopération et l'évitement entre unités semblables étaient la règle et que l'intervention d'une instance extérieure était cruciale. Nous sommes ici en présence d'un système fondé sur une interdépendance oblique, plus que verticale ou horizontale pure. La contrepartie en est un cloisonnement très rigide entre les différentes filières. Le processus de pouvoir et de prise de décision est donc un processus croisé, en zigzag, particulièrement bien adapté à un modèle d'évitement des responsabilités. Dans ce système, l'intervention d'une instance externe est requise pour sortir du cloisonnement et parvenir à des décisions, l'évitement et la non-coopération étant à l'origine de cette interdépendance oblique (ibid., p 253 et suiv.).

Sandfort et Milward ont relevé de nombreuses typologies pour décrire et différencier les arrangements de livraison de service collaboratif, mais leur reconnaissent peu de consistances, en plus d'être rarement utilisées comme bases pour des recherches (Sandfort et Milward, 2008, p. 151-152). Mais parmi les quelques caractéristiques significatives qui transcendent les typologies, l'une d'elles s'intéresse au niveau où les arrangements de services collaboratifs s'effectuent. Des auteurs distinguent quatre niveaux d'intégration de services (ibid., p. 153) :

1. Niveau de politique : les corps décisionnels (« *commissions ou 'policy council'* ») qui permettent le partage d'information, le développement de programmes, et le flux de revenus au-delà des traditionnelles frontières de « *categorical programs* »...
2. Niveau organisationnel : la réorganisation et la création d'agences « parapluies » unifiées à l'intérieur d'un gouvernement pour améliorer le partage d'information et l'administration de programmes existants. Aussi des « *joint ventures* » où gouvernement et privé et OBNL partagent des fonctions administratives;
3. Niveau programme : stratégies telles juxtapositions, lien de systèmes d'information, ou intégration du soutien (*integrated staffing*) qui changent l'envergure et l'implantation des programmes;

4. Niveau client : les efforts pour coordonner les services aux clients individuels ou à leurs familles et peut inclure « ... *single application procedures or case management services* ».

Dans un ouvrage de consultants destiné à appuyer l'émergence de « ... communautés professionnelles fortes au sein desquelles la coopération ne soit pas un vain mot », Didier Naud et Benoît Melet (2008) (dans *Transversalité et coopération dans l'entreprise réseau*) mentionnent, parmi les conditions organisationnelles et managériales de la coopération, la qualité des interfaces, l'existence d'espace d'argumentation, la conciliation entre l'acteur-sujet et l'organisation, la prévalence d'un management de soutien (générateur de conditions propices à la coopération) et ils reprennent à leur compte, à quelques détails près, les caractéristiques de la configuration « adhocratique » d'Henry Mintzberg (1978, p. 404) :

- Une structure légère et décentralisée;
- Des liens fonctionnels entre les acteurs;
- Des relations de travail peu formalisées;
- Des processus de coordination, voire de coopération, fondés sur l'ajustement mutuel;
- Des équipes de travail et des groupes projets de petite taille;
- Des réalisations dans tous les secteurs de l'entreprise où cela est possible (Naud et Mellet, 2008, p. 137-144).

Naud et Mellet donnent de la profondeur au concept de transversalité dans un contexte de pratique professionnelle. La coopération nécessite la transversalité, mais les relations transversales ne la garantissent pas automatiquement. Ils présentent la transversalité comme un enjeu relationnel impliquant une « dynamique de traversée » au sens « ... de traverser des métiers, des domaines d'activités, des expertises, des pouvoirs, des habitudes, des structures, etc. » (ibid., p. 33). Pour que les acteurs puissent pratiquer cette transversalité, il importe que l'entreprise mette en place des conditions jugées indispensables par les auteurs, conditions qui peuvent prendre à notre avis une tournure particulière dans une administration publique en raison de la gouverne politique :

- Une reconnaissance des différences et des complémentarités professionnelles tant individuelles que collectives;

- Un objectif, un projet, un sujet commun, qui justifient le fait de dépasser les divisions habituelles de l'organisation du travail;
- Des gains partagés pour les acteurs impliqués dans un processus de transversalité (déterminé par de multiples relations);
- Des interfaces appropriées qui sont autant de passages de frontières entre les métiers, les expertises, les domaines de pouvoir, déterminés au sein de l'entreprise. Ces interfaces peuvent être physiques, technologiques, documentaires, organisationnelles (réunions, sites, forums, contrats de projets, collecticiels ...);
- Des espaces d'expression et d'argumentation libres pour les différents acteurs qui permettent la recherche de consensus extrême ou d'accords guidés par la seule valorisation des arguments professionnels. (ibid., p. 34).

Ces observations incitent à examiner les changements pouvant être apportés à l'organisation (nouvelles unités administratives ou modifications au rôle des unités existantes) en raison de la coopération IO. Les services spécialisés existants ont-ils un rôle différent à jouer dans l'environnement IO du fait des impératifs de coopération ou y a-t-il d'autres entités créées à cette fin? Comment les directions verticales (axées sur une mission ou un programme) gèrent-elles les appels à la coopération IO? Est-on en présence des conditions favorables à une pratique de « traverse »?

Barbara Gray, dans le chapitre du collectif d'Oxford intitulé « *Intervening to Improve Inter-organizational Partnerships* », après avoir cité diverses études montrant les difficultés des relations IO (dont l'inertie collaborative de Huxham et Vangen), fait l'exposé d'une variété d'interventions pour améliorer les partenariats inter organisationnels (Gray, 2008, p. 665). Exploitant la notion des champs de force de Kurt Lewin, elle procède d'abord au regroupement des facteurs qui poussent et freinent les alliances collaboratives pour ensuite présenter des moyens d'agir sur les facteurs sur lesquels les partenaires ont de la prise. Nous reproduisons ci-dessous son tableau (ibid., p. 667) regroupant les facteurs selon leur impact favorable ou défavorable à la collaboration et selon qu'ils sont ou non sous le contrôle des acteurs, c.-à-d. selon leur nature stratégique (ceux sur lesquels les partenaires ont quelques contrôles) ou institutionnelle (facteurs hors de la portée des partenaires) :

Tableau 5

Facteurs favorisant ou gênant la collaboration

(Fig. 25.1 « *Factors motivating/preventing collaboration* »)

	<i>Driving forces</i>	<i>Restraining forces</i>
<i>Strategic/ Organizational factors</i>	<i>Knowledge generation Need for resources Economies of scale Interdependence Hurting stalemate</i>	<i>Limited vision of domain Perceived loss of control Perceived loss of constituent support Internal conflict</i>
<i>Institutional/ Societal factors</i>	<i>Government incentives Legal/regulatory mandate New opportunity arises</i>	<i>History of conflict and mistrust Disincentives Power differences</i>

S'appuyant sur la prémisse voulant que les relations IO soient au moins partiellement modifiables, elle conçoit l'intervention sur ces facteurs comme un processus visant à la fois à réduire les facteurs limitatifs et à accroître les facteurs propulseurs de la collaboration entre les partenaires dans le système IO. S'inscrivant dans quatre phases (définition du problème, décision quant à la direction à suivre, implantation et institutionnalisation), elle propose huit types d'intervention (« *visioning, convening, problem structuring, reflective intervening, process design, conflict-handling, internal brokering* »), supportés chacun par au moins deux techniques, dans le but d'améliorer l'efficacité partenariale (ibid., p. 668 et suiv.). Pour chaque type d'interventions, Barbara Gray présente le fondement théorique sous-jacent et expose des conditions favorisant l'utilisation des techniques proposées.

L'auteure alimente notre bagage sur le thème des conditions favorables et défavorables en offrant une classification des facteurs selon ces deux pôles, mais en y ajoutant une autre catégorisation quant au niveau de contrôle de ces facteurs par les partenaires de la coopération (à la portée des parties ou hors de portée). L'éventail des techniques proposées (17 au total) constitue une base substantielle pour garnir le coffre à outils à la disposition des praticiens et conseillers désireux de maximiser les possibilités de succès de la coopération inter organisationnelle, une nomenclature qui pourrait servir à apprécier le niveau d'interventions sur les conditions de la coopération.

Dans sa recherche sur la collaboration inter agences en management d'urgence, McGuire observe que le professionnalisme en management d'urgence est associé à de hauts niveaux

d'activité collaborative : plus le nombre de fonctions auxquelles une agence est formée est grand, plus haut sera le niveau d'activité collaborative entreprise par l'agence. McGuire observe aussi que le modèle de management directif (« ... *a command and control model of management...* ») n'est pas associé à la collaboration. Il conclut par une bonne nouvelle : la collaboration peut s'apprendre (McGuire, 2009, p. 90-93).

Dans sa thèse de doctorat à l'Université de Sherbrooke sur *La gestion de crise dans un contexte interorganisationnel : les apprentissages systémiques tirés de la tempête de verglas de 1998* (2004), M. Louis Côté procède à l'analyse du cas de la crise du verglas en relation avec deux autres crises également survenues au Québec, celle des BPC de Saint-Basile-le-Grand (1988) et le déluge du Saguenay (1996). Cette recherche avait d'abord pour but de :

... déterminer les enseignements en gestion qui ont été réalisés à ce jour à la suite de trois crises majeures (incendie de BPC de Saint-Basile-le-Grand en 1988, déluge du Saguenay en 1996 et tempête du verglas) et évaluer les différentes actions qui ont été posées au fil des ans afin de réduire les dommages de tels événements imprévisibles. (Côté, 2004, résumé p. 4)

Le chercheur a aussi tenté de « ... mieux comprendre la dynamique des liens inter organisationnels qui s'installe lors de tels événements » (idem). Il a décrit les particularités et les valeurs managériales respectives de chacune des plus importantes parties prenantes dans la gestion de crise. Son projet visait aussi à mieux comprendre les relations entre trois paramètres qu'il estime primordiaux en gestion de crise en contexte inter organisationnel : l'importance des parties prenantes dans la gestion de crise, la qualité de leurs liens inter organisationnels et l'efficacité organisationnelle perçue dans ce contexte. Son projet de caractériser le type de relations entre organisations est du plus grand intérêt pour notre recherche, bien que le contexte de crise diffère de notre contexte d'étude (nous y reviendrons) :

Précisons que l'estimation de ces trois paramètres visait à mieux nous permettre de caractériser le type de relation inter organisationnelle observée tout en nous permettant de dégager une typologie culturelle des différentes organisations en interaction lors de tels événements. (Idem)

Au terme de sa recherche, après avoir conclu qu'il n'y avait pas de relation importante entre l'importance des organisations et la qualité des liens inter organisationnels, M. Côté fait le constat « ... qu'il existe une relation importante et omniprésente en ce qui trait à la qualité des liens inter organisationnels et l'efficacité perçue de l'organisation de la part des autres intervenants » (ibid., p. 5). Il en déduit l'hypothèse de l'importance de développer une bonne qualité de liens inter organisationnels « ... sa propre efficacité organisationnelle et celle des autres parties prenantes en étant fortement dépendantes » (ibid., p. 6).

L'évolution des organisations dans le monde occidental ces dernières décennies peut-elle favoriser l'émergence ou la pratique de la coopération IO? C'est ce qu'on pourrait avancer à la lecture de Boltanski et Chiapello. En examinant la littérature en management des années 1990, ces auteurs voient émerger ce qu'ils ont qualifié de « cité par projets » avec comme manifestation principale, le réseau. Les écrits sur le management des années 1990 mettent en exergue les principaux éléments suivants. Ces écrits ne valorisent pas la sécurité (remplacer les carrières hiérarchiques par la succession de projets); elle valorise ceux qui savent travailler par projet. La notion clé est l'employabilité : la réputation compte beaucoup dans ce contexte. Le néo-management met plus l'accent sur le savoir-être que sur le savoir et le savoir-faire. Les qualités recherchées prennent les formes suivantes : être ouvert et curieux, de tempérament convivial, flexible, adaptable, avoir un haut niveau éthique, faire et donner confiance, savoir communiquer, discuter librement, être capable de s'ajuster. L'importance est accordée aux relations face à face, à la responsabilisation, à la confiance, aux situations vécues ensemble, à la parole donnée (supérieure au contrat), à l'entraide, à la coopération pour établir des partenariats, au montage de projets, à la construction de réseaux... Le socle de la dimension normative dans cette « cité par projets » c'est l'éthique. Les auteurs observent toutefois que le langage connexionniste tire dans deux directions opposées : 1) l'action sans sujet : le réseau (le ça); 2) le néo-personnalisme (l'accent mis sur les êtres humains à la recherche d'un sens) (Boltanski et Chiapello, p. 143 et suiv.).

Comme notre recherche porte sur une période qui débute dans les années 1980-90, il pourrait être opportun de considérer certaines caractéristiques de la cité par projets décrite par les auteurs : retrouve-t-on dans notre situation cet appel à la coopération, à l'autocontrôle et à l'éthique?

Il ressort de cette sous-section sur les caractéristiques de nature organisationnelle en matière de relations IO, qu'il n'y a pas de structure idéale qui en assurerait le succès, mais beaucoup de facteurs qui sont de nature à les faciliter ou à les rendre plus difficiles. Pour Alexander, il s'agit d'un art qui fait appel au jugement pour trouver le bon arrangement en fonction des partenaires en présence, de la mission assignée et du contexte. Il accorde une grande importance aux structures et à l'institutionnalisation dans le succès ou l'échec de la coordination IO. Sandfort et Milward indiquent avoir trouvé peu de consistances dans les arrangements de livraison de services, tout en identifiant quatre niveaux d'intégration de services pratiqués. Dans l'étude qui

se rapproche le plus de notre objet et de notre univers de recherche, Willem et Buelens ont trouvé des relations significatives entre plusieurs variables les amenant à établir le design le plus approprié pour la coopération reliée au partage de savoir-faire : les systèmes formels, la coordination latérale, combinée à un haut niveau de confiance, un niveau élevé d'identification sociale, des mesures incitatives pour encourager les comportements coopératifs. Mais la stimulation de la coordination informelle a peu d'effets et les jeux de pouvoir n'ont pas les effets directs négatifs attendus. La méthodologie utilisée ne permet pas cependant de généraliser les conclusions à d'autres contextes et la thématique explorée répond seulement à une raison parmi d'autres de coopérer.

Un chercheur suggère des éléments essentiels d'ordre structurel à la coopération (Bardach) alors que des consultants y vont d'une approche plus normative en identifiant des conditions pour que les acteurs puissent pratiquer la transversalité (Naud et Mellet). Les organisations peuvent créer des services spécialisés pour composer avec les sources d'incertitudes de leur environnement observent Crozier et Friedberg. L'émergence de la « société par projet » révélée par Boltanski et Chiapello entraîne des caractéristiques structurantes de type réseau qui influencent le management, notamment par son appel à la coopération, à l'autocontrôle et à l'éthique, au point d'insuffler son langage et ses qualités connexionnistes.

Les caractéristiques de nature organisationnelle sont présentées selon diverses approches. Tantôt, il s'agit de mettre en lumière les facteurs qui peuvent aider à la collaboration ou à la coordination : des organisations ouvertes à l'environnement, une perspective de gains supérieure aux coûts, une qualité des relations, soutient Alexander. Cette thématique de la qualité des relations est celle qui revient chez la plupart des auteurs (Côté; Naud et Mellet; Gray). Tantôt, ce sont les barrières à la collaboration qui émergent : ressources rares, peur de compromettre sa mission, temps non disponible, intérêts personnels mieux servis à l'interne (Bardach). Une autre approche identifie des facteurs dont la variation peut expliquer des différences dans le succès de la construction de la capacité de collaboration : qualité du matériel humain et social disponible, efficacité des pratiques astucieuses, présence d'habileté clés dans le groupe de collaborateurs, l'habileté des constructeurs à protéger les structures de collaboration émergentes (Bardach). L'approche de Gray va plus loin avec une matrice à quatre entrées classifiant, d'une part, les forces qui peuvent propulser la collaboration et celles qui peuvent la restreindre et d'autre part, celles qui sont sous le contrôle des participants (stratégiques et organisationnelles) et celles qui

sont hors de leur portée (forces institutionnelles et facteurs sociétaux). Cette conception l'amène à proposer des types d'intervention et des techniques pour réduire les effets limitatifs et bonifier les facteurs propulseurs de la collaboration.

Bref, autant de « conditions » potentielles associées aux caractéristiques de nature organisationnelle d'une coopération plus ou moins fructueuse, sans toutefois que ces avenues soient consolidées par les recherches.

2.5.5 Les caractéristiques de nature individuelle

Dans la rubrique ci-dessus sur les caractéristiques de nature organisationnelle pouvant compter dans la coopération IO, certains aspects sont autant des attributs des acteurs que de la structure organisationnelle, qu'il s'agisse de la qualité des relations, des qualités de l'être connexionniste dans le réseau, des comportements d'évitement et de non-coopération, ainsi que d'autres encore. D'autres recherches se sont penchées plus spécifiquement sur les caractéristiques reliées aux acteurs en matière de coopération. Les thématiques sont liées aux qualités des décideurs et des participants dans le contexte des rapports IO; aux motivations des participants; à l'impact des comportements individuels, de la personnalité et de la formation de base sur les rapports IO; aux dilemmes et paradoxes dans lesquels sont placés les participants dans un contexte de rapports IO et des habiletés particulières qui sont sollicitées en l'occurrence.

Aux trois groupes de facteurs qui rendent plus facile ou plus difficile la coordination inter organisationnelle (présentés au début de la sous-section précédente), Alexander ajoutait une dimension liée aux acteurs, la volonté des décideurs de persévérer malgré ce qu'il en coûte :

When coordination efforts fail, perhaps it is not so much because their sponsors did not know how to go about it, but more because they did not want to succeed enough to accept the costs without which achievement is impossible. (Alexander, 1995, p. 293)

Bardach identifie trois grandes catégories de buts pouvant motiver les acteurs dans le cadre du processus de développement du potentiel de capacité collaborative IO : de carrière (ce qui peut profiter à l'acteur), bureaucratique (protection ou accroissement des ressources) et de création de valeur (améliorer l'efficacité ou la productivité d'un programme). Il convient que la vision conventionnelle voulant que les deux premières catégories dominent la troisième s'avère la situation la plus fréquente, mais qu'il existe d'autres situations où la création de valeur l'emporte ou est favorisée par les deux premières catégories (Bardach, 1998, p. 34-35).

Dans sa recherche sur la collaboration inter agences en management d'urgence, McGuire a aussi examiné l'effet de la formation des intervenants et a conclu qu'une formation universitaire n'était pas significativement associée à l'activité collaborative (McGuire, 2009, p. 91). D'autres études, mentionnées ci-dessous, parviennent à des résultats différents quant à la formation.

Waugh constate qu'à la suite de l'ouragan Katrina, plusieurs discours faisaient valoir le besoin d'organisations légères (*nimble*) : il observe plutôt que ces appels ont été suivis par une plus grande centralisation de la prise de décision (Waugh, 2009, p. 174). Dans son étude, Waugh a constaté que les managers d'urgence avaient plus de difficulté à s'engager dans un comportement collaboratif dans des événements de grande envergure, contrairement aux managers du monde de l'éducation de l'étude de Hicklin et autres qui s'engageaient à un plus haut niveau de collaboration lorsque confrontés à des heurts organisationnels d'envergure (O'Leary et Bingham, 2009, p. 257). Il se dégage de l'étude de Waugh que la personnalité et la formation des collaborateurs comptent, peut-être plus que les autres variables (ibid., p. 160, 173). De l'autre étude (Hicklin et al.), il ressort que le niveau d'ensemble du réseau des surintendants avant l'ouragan est un indicateur significatif de la façon dont ils se montreront collaboratifs dans l'urgence (Hicklin et al., 2009, p. 108). Des deux études, il se dégage que les modèles de comportements individuels ont des impacts organisationnels quant à l'étendue de la collaboration (O'Leary et Bingham, 2009, p. 257).

Les conflits dans la collaboration inter organisationnelle sont non seulement inévitables, mais ils peuvent, selon Tschirhart, Amezcua et Anker, mettre en péril la durabilité du système collaboratif (Tschirhart, Amezcua et Anker, 2009, p. 25). Ces derniers considèrent que les membres du réseau doivent être choisis, au moins en partie, pour réduire le conflit et que des systèmes de résolution de conflit peuvent être requis pour faire face aux tensions entre les partenaires (ibid., p. 27). Appliquant le concept de la spirale du conflit non géré au contexte de la collaboration inter organisationnelle (de Carpenter et Kennedy, 2001), O'Leary et Bingham indiquent que cette spirale peut être évitée, mais qu'elle est prévisible si le conflit n'est pas géré tôt :

The problem emerges, sides form, positions harden, communication stops, resources are committed, the conflict goes outside the network, perceptions become distorted, and eventually a sense of crisis emerges. The conflict spiral is not inevitable, but it is predictable when conflict is not managed at an early stage. (O'Leary et Bingham, 2009, p. 266)

Le comportement du manager collaboratif peut prendre diverses directions selon le degré de son affirmation de soi et de sa propension à la collaboration (graphique de Thomas [1976] présenté par O’Leary et Bingham) : lorsque les deux sont à leur maximum apparaît le comportement de collaboration et à l’autre extrême, celui de l’évitement. Lorsque l’affirmation de soi est au plus bas et que la coopération est au plus haut, c’est le comportement de l’arrangement (*accomodation*) qui prévaut et à l’inverse (affirmation de soi au maximum et coopération au minimum), nous sommes en présence d’un comportement de compétition. Le comportement propice au compromis émerge quand les deux courants sont à mi-chemin (ibid., 2009, p. 265). Nous ne comprenons pas bien cependant les distinctions que fait l’auteur entre arrangement et compromis.

En suivant la même préoccupation à l’égard des controverses, O’Leary et Bingham ont regroupé plusieurs principes tirés des écrits sur la résolution de conflits pouvant guider les managers dans les conflits de réseaux (19 auteurs ou groupes d’auteurs sont cités). Nous en donnons une traduction dans le tableau ci-dessous :

Tableau 6

Principes pour la résolution de conflits de réseaux [traduction]

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Redéfinir les conflits comme étant des problèmes communs à régler ensemble; 2. Renseigner chacun pour une meilleure compréhension du problème; 3. Mettre au point un plan de gestion de conflit prenant en compte la matière, les procédures et les relations; 4. Impliquer les membres du réseau dans la formulation du processus et le développement de la solution; 5. Équilibrer la représentation; 6. Insister pour que les membres du réseau participent directement, pleinement et de bonne foi; 7. Maintenir la transparence et l’à-propos; 8. Assurer la faisabilité de la mise en œuvre des accords. (O’Leary et Bingham, 2009, p. 266) |
|---|

Connelly, Zhang et Faerman (2008), cités par O’Leary et Bingham, font valoir que les managers, étant engagés à la fois dans leur organisation et dans des réseaux, sont confrontés à différents défis qui font appel à différents ensembles d’habiletés (ibid., p. 264). En suivant cette piste, O’Leary et Bingham ont relevé plusieurs autres paradoxes dans les différentes recherches

publiées dans leur collectif. Nous présentons ci-dessous, traduites, les grandes lignes de ces paradoxes qui confrontent les managers publics collaboratifs :

Tableau 7

Paradoxes confrontant les managers publics collaboratifs [traduction]

- Les managers collaboratifs doivent œuvrer à la fois avec autonomie et interdépendance.
- Les managers collaboratifs et leurs réseaux ont à la fois des buts communs et différents.
- Les managers collaboratifs doivent travailler à la fois avec des groupes plus petits en nombre et comportant une plus grande variété, dont la diversité va croissante.
- Les managers collaboratifs ont besoin d’agir à la fois de façon participative et avec autorité.
- Les managers collaboratifs ont besoin de voir à la fois la forêt et les arbres.
- Les managers collaboratifs doivent équilibrer la plaidoirie et l’investigation (O’Leary et Bingham, p. 264-265).

Quel doit être la posture du manager collaboratif devant ces paradoxes? D’après O’Leary et Bingham, Connelly, Zhang et Faerman conseillent d’y faire face sans penser pouvoir les résoudre : « ... *these paradoxes should be accepted, embraced, and transcended, not resolved* » (ibid., p. 265). Si les chercheurs sur la nouvelle gouvernance réseau traitent de l’importance des habiletés de négociation et de collaboration, de management conflictuel et de construction de consensus, les processus de collaboration (appelés « *new governance processes* ») ainsi que les outils et méthodes pour les évaluer sont peu explorés aux dires d’O’Leary et Bingham. Ces auteurs concluent au besoin de mesurer ces processus collaboratifs en mettant l’accent sur leur impact sur les gens qu’ils sont censés servir et en affirmant qu’il s’agit d’un travail interdisciplinaire (ibid., p. 267).

À l’instar d’Alexander, Naud et Mellet reconnaissent aux dirigeants une part importante dans la conduite de la coopération qui fait appel, non seulement à leur savoir-faire, mais également à leur savoir-être (dont le courage, la constance et l’exemplarité) :

Nous évoquions la question du courage et, bien sûr, il en faut à un dirigeant pour soutenir durablement une action de transformation qui viserait le développement des relations de coopération! D’abord, parce qu’il est nécessaire qu’une telle action s’inscrive dans la durée et soit portée avec détermination et constance. Ensuite, parce qu’il faut veiller à un minimum d’exemplarité des équipes dirigeantes et qu’au moins ne coexistent pas, dans l’organisation, des registres managériaux ou des règles de fonctionnement venant détruire les conditions d’émergence de la coopération. (Naud et Mellet, 2008, p. 147-148)

En somme, Naud et Mellet traitent des conditions qu’ils jugent indispensables à une coopération s’exerçant par des acteurs-sujets bénéficiant de marges de manœuvre et de délibération ainsi que

de l'appui des dirigeants et de l'organisation. C'est une invitation à prêter attention dans notre recherche à la manifestation de signes concernant les marges de manœuvre dont disposent les acteurs et à l'appui dont ils bénéficient des dirigeants.

Il se dégage de cette sous-section que les comportements individuels ont des impacts organisationnels quant à l'étendue de la collaboration (Hicklin et autres, Waugh) et que dans un contexte de management d'urgence, la personnalité et la formation des collaborateurs compétents comptent plus que les autres variables (Waugh). Sous l'angle de la motivation, Bardach relève trois catégories de buts en cause dans la collaboration (carrière, bureaucratique, de création de valeur), les deux premières l'emportant le plus souvent.

Surtout, nous percevons que la nature des rapports horizontaux entraîne une situation et des exigences particulières pour les participants impliqués à la fois dans leur organisation et dans des réseaux, au point où des auteurs identifient une série de paradoxes auxquels ces participants doivent faire face et qui les obligent à adopter alternativement ou simultanément, selon les cas, des stratégies aux antipodes et à composer avec des réalités en opposition (O'Leary et Bingham). Dans ce contexte, le conflit est inévitable (thématique traitée fréquemment) et le manager collaboratif est invité à choisir les partenaires en conséquence, à se doter d'outils de résolution de conflits et à gérer ceux-ci tôt lorsqu'ils apparaissent (Tschirhart, Amezcua et Anker; Connelly, Zhang et Faerman; O'Leary et Bingham). La mise en exergue des habiletés de négociation, de collaboration, de management conflictuel et de construction de consensus s'explique bien dans ce contexte (O'Leary et Bingham; aussi Boltanski et Chiapello). Pour bien manœuvrer dans la transversalité, les participants ont besoin de marges de manœuvre et de l'appui des dirigeants qui doivent faire preuve de courage, de constance et d'exemplarité (Naud et Mellet). Les comportements du manager collaboratif iraient dans différentes directions selon le degré d'affirmation de soi et la propension à la collaboration (O'Leary et Bingham).

Bien que ces recherches soient loin de clore le débat, il se dégage une piste intéressante à suivre du fait que la nature horizontale des rapports IO peut commander certains comportements et des habiletés spécifiques ou encore à un degré plus élevé que dans le contexte de rapports hiérarchiques.

2.5.6 La dimension spatio-temporelle

Des chercheurs se sont intéressés aux dimensions de lieu et de temps dans les rapports IO. Ils ont traité du sentiment d'appartenance et des enjeux de reconnaissance et de contrôle du territoire; de différentes conceptions du temps dans les rapports IO, des effets de la durée des projets IO; du lien entre la durée du projet IO et le mécanisme de coordination le plus utile et de la trajectoire spatio-temporelle pas toujours rectiligne.

Cropper et Palmer mettent en évidence cinq conceptions du temps dans les relations IO : « *time as order, time as metric, age as explanation, process theories of IOR and time, time and method* » (Cropper et Palmer, p. 651). Ils citent également les travaux de Mosakowski et Earley (2000) qui ont identifié cinq dimensions de temporalité : réel versus épiphénomène; expérience du temps objective/subjective; flux de temps nouveau, cyclique, entrecoupé; structures de temps discrets, continues, d'époque; passé/présent/futur (ibid., p. 649). Ces auteurs, poursuivent Cropper et Palmer, concluent que la recherche stratégique a généralement négligé le temps subjectif et les perceptions temporelles des acteurs et ils invitent les chercheurs à incorporer des vues non ambiguës et multifacettes de temps dans leur travail (ibid., p. 650).

S'intéressant aux interventions IO à durée déterminée, Jones et Lichtenstein ont donné la définition suivante à la notion de « projets IO » : ils impliquent deux acteurs organisationnels ou plus d'organisations différentes travaillant conjointement pour créer un produit ou un service tangible dans un laps de temps limité, ce qui réfère minimalement à un client et à un fournisseur (projet d'affaires) (Jones et Lichtenstein, p. 234). Ils voient également les projets IO comme des moyens que se donnent des acteurs organisationnels pour résoudre les problèmes d'incertitude dans la demande et les transactions (ibid., p. 235). En exploitant les concepts de « *temporal embeddedness* » et de « *social embeddedness* » ils ont examiné quatre différents types de projet IO. Leurs conclusions indiquent que les relations et compréhensions des acteurs évoluent dans le temps pour créer des « macro cultures » qui agissent comme des ressources et des règles pour les participants et c'est ce qui permet d'établir rapidement la confiance (*swift trust*) dans les projets (confiance qui serait davantage le fruit de l'institutionnalisation que de l'attraction des acteurs) (ibid., p. 249-250).

Ces auteurs estiment avoir montré également qu'il y a des relations entre la durée d'un projet et le mécanisme temporel le plus utile pour la coordination. Pour les projets de très courte durée (ex. des films), c'est souvent le rythme chronologique (*chronological pacing*) qui joue en

fonction des exigences du livrable. Pour les projets plus longs (mission dans l'espace), c'est plus au moyen de repères liés au bon déroulement du projet (*event-based pacing*) que s'effectue la coordination, alors que dans les projets où prédomine le contexte temporel de l'environnement (une foire commerciale, une urgence), ce sont des marqueurs externes (*entrainment-based pacing*) qui s'ajoutent aux mécanismes de coordination (ibid., p. 250). Autres liens observés, les projets courts où l'intégration relationnelle (*relational embeddedness*) est basse, comme dans les films ou les situations d'urgence, ont plus tendance à utiliser la hiérarchie comme mécanisme de coordination. Les projets de plus longue durée, où les liens sont répétés, mais dans une intégration structurelle (*structural embeddedness*) plus fragmentée, ont plus tendance à reposer sur l'équipe du fait que les savoirs partagés de la macro culture du domaine peuvent prendre le relais des mécanismes de contrôle formels comme la hiérarchie (idem). En fin de texte, les auteurs affirment que leurs constats constituent une première tentative en vue de l'analyse comparative et qu'ils requièrent d'être éprouvés empiriquement.

La durée (et la persévérance), en matière de coopération, constitue également une dimension fondamentale pour Huxham et Vangen :

Obviously, managing to deal with them [multitude de sujets impliqués] effectively eats up a lot of time. That is the negative side of the stake. Not managing to deal with them is at the heart of collaborative inertia. That's why we think it matters that, when people choose- or are required- to invest in collaboration, the collaborative energy should be harnessed effectively and that's why we have been researching the practice of collaborating for more than 15 years. (Huxham et Vangen, 2005, p. 10)

Dans le secteur public, selon Huxham et Vangen, s'ajoutent à la confiance des enjeux liés de reconnaissance et de contrôle de territoire, ce qui amènerait des tentatives de contrôle de l'agenda. Lorsqu'un partenaire devient dominant pour la réalisation de l'agenda se dégage la perception d'un acteur principal et de subsidiaires. Mais selon les auteurs, cette perception d'inégalité de pouvoir est souvent exagérée (ibid., p. 157 et 165).

Nous trouvons également dans la théorie de la structuration de Giddens une invitation péremptoire à considérer le contexte de l'action sociale (pour nous la coopération IO), à la situer dans l'espace (et la régionalisation des lieux) et le temps :

Analyser la coordination des activités sociales dans le temps et dans l'espace exige l'étude des traits contextuels des lieux dans lesquels se déplacent les acteurs qui parcourent leurs sentiers quotidiens; une telle analyse demande aussi d'examiner la régionalisation des lieux qui s'étend à travers l'espace-temps. (Giddens, 1987, p. 349)

Selon Giddens, le sentiment d'appartenance semble jouer un rôle clé dans le maintien d'une sécurité ontologique, précisément parce qu'il fait office de lien psychologique entre l'histoire de vie de la personne et ces lieux qui sont les cadres des sentiers spatio-temporels dans lesquels cette dernière se déplace. Il semble que nous puissions faire une distinction entre les sentiments d'appartenance à des lieux plus larges – des régions, des nations, etc. – et ceux que font naître et que renforcent les contextes locaux de la vie de tous les jours. Il est probable que ces derniers aient beaucoup plus d'importance que les premiers pour ce qui de la reproduction continue des institutions de grande taille (ibid., p. 434).

Pour conclure cette section, convenons que si le sentiment d'appartenance aux lieux locaux de tous les jours a plus d'importance que les lieux plus larges, ici l'appartenance à un MO primant, notamment, sur le sentiment d'appartenance à l'ensemble plus large qu'est l'administration publique québécoise, il est plausible que ce sentiment puisse influencer des acteurs concernés par la coopération. L'implication pour une recherche de niveau micro serait la suivante: quelle trace pouvons-nous relever de la place du sentiment d'appartenance dans la coopération IO (et quelle appartenance prime)?

La dimension temporelle apparaît comme une composante importante et multifacette dans les rapports IO donnant ouverture à un éventail d'objets d'analyse. Les auteurs cités en cette matière concluent que les recherches ont négligé le temps subjectif et les perceptions temporelles des acteurs et suggèrent aux chercheurs d'incorporer des vues non ambiguës et multifacettes de temps dans leur travail. La durée des rapports IO comporte ses exigences au niveau de la persévérance, mais a aussi des effets sur les mécanismes de coordination privilégiés et sur la dynamique des relations, l'établissement d'une culture commune et de la confiance nécessitant un temps appréciable. Il faudra voir dans quelle mesure la dimension temporelle a un lien avec l'encadrement de la coopération IO.

En suivant la trajectoire spatio-temporelle, on ne peut anticiper pour autant la voie rectiligne et la pureté ontologique. En nous référant à la théorie de Giddens, nous ne pouvons nous attendre à trouver un fil continu et conséquent d'intentions, d'actions et d'effets en raison des motivations inconscientes, des conséquences non intentionnelles et non reconnues des actions. Cela implique qu'on ne peut s'attendre à trouver sur une période assez longue (plus d'une décennie) une trame parfaitement logique expliquant le cheminement de la coopération IO : il serait au contraire

étonnant, suspect même, de trouver le contraire. Tout en abordant l'étude avec l'esprit critique requis par la recherche scientifique, nous ne considérerons pas que les incongruences, les « trous » dans le cheminement, les points de vue en opposition, les contradictions et les revirements de position constituent en soi une critique à l'égard des institutions et des acteurs. Ce qui n'exclut pas que les uns et les autres y voient tantôt matière à se conforter dans les stratégies adoptées, tantôt une invitation à les rectifier. Weick exprime succinctement et fortement une position semblable en doutant de la pureté ontologique des acteurs : « *If people have multiple identities and deal with multiple realities, why should we expect them to be ontological purists?* » (Weick., 1995, p. 35).

2.5.7 Le pouvoir

Les recherches portant sur le pouvoir dans les rapports IO viennent de plusieurs perspectives théoriques et couvrent de nombreux aspects : la place du pouvoir dans les arrangements IO; la dynamique, les manifestations, les sources et les types de pouvoir; les impacts du pouvoir perçu sur la dynamique du projet.

Chris Huxham et Nic Beech analysent le concept de pouvoir dans les écrits sur la collaboration, une zone de recherche qu'ils qualifient de clairsemée, mais centrale pour comprendre comment les rapports IO fonctionnent (Huxham et Beech, 2008, p. 573). Beaucoup de dimensions sont examinées. Ici la perspective des auteurs se porte sur ce que les recherches disent de l'action du pouvoir dans les arrangements de rapports IO : le processus à travers lequel les choses sont influencées, quel pouvoir est employé pour ce faire, et comment il peut être obtenu (ibid., p. 556).

Les auteurs présentent les racines théoriques de la recherche sur le pouvoir en relations IO. La « *resource dependence theory* » est reconnue pour avoir fourni la perspective initiale sur le pouvoir en RIO (Pfeffer, 1972; Aldrich, 1976; Pfeffer et Salancik, 1978) : cette théorie met l'accent sur l'interdépendance d'une organisation avec d'autres dans son environnement. Elle soutient que le pouvoir organisationnel pourrait être obtenu par des transactions avec des acteurs externes et à l'inverse, que ces derniers pourraient créer des contraintes externes sur une organisation (ibid., p. 556). Pfeffer et Salancik, cité par Huxham et Beech, avancent que les organisations tendraient à réagir à de telles pressions en gérant leurs environnements. Ils voient les différentes manifestations des entités IO comme des réponses à cette situation (idem). Les

travaux de Casciaro et Piskorski (2005), selon Huxham et Beech, mettent l'accent sur l'importance de la séparation conceptuelle des construits constitutifs, à savoir inégalité de pouvoir et dépendance mutuelle, car ils ont des effets opposés sur l'habileté organisationnelle à absorber les sources de contraintes externes. Mais Huxham et Beech constatent peu de développements récents de cette théorie. La similarité avec des aspects de la théorie institutionnelle et celle des coûts de transactions la rend redondante selon eux (ibid., p. 557).

Selon Huxham et Beech, les développements récents sur le pouvoir en RIO viennent de différentes perspectives théoriques sur les RIO. Dans le collectif d'Oxford, le pouvoir est discuté dans les chapitres sur la théorie politique, la géographie économique et la théorie critique. Mais il en est aussi question dans les travaux ayant des racines dans la théorie basée sur la ressource de la firme (*resource-based theory of the firm*), l'analyse du discours, la politique publique, le management public, le développement communautaire et la psychologie sociale. Contrairement à la « *resource dependence theory* », l'accent est fréquemment mis sur les relations de pouvoir entre les organisations membres des entités IO plutôt que sur les entités IO comme une réponse aux problèmes de relation de pouvoir (*power-related problems*) (idem).

L'intérêt pour le pouvoir passe aussi par les manifestations comme le transfert de pouvoir ou le support au processus consistant à donner du pouvoir (*empowerment*) ou encore dans l'évaluation de politique (ex. : évaluation de l'externalisation de services publics) (idem). Il est aussi question d'équilibre de pouvoir entre les acteurs organisationnels, de résolution de conflits et de processus de support pour le partage de pouvoir (ibid., p. 558).

Les recherches sont fragmentées, mais ont des points en commun :

1. Les enjeux de pouvoir concernent surtout le programme de travail, les processus et les résultats de l'entité IO.
2. La relation de pouvoir entre groupes, organisations ou réseaux (systèmes) entiers est utilisée comme unité d'analyse. Peu font référence aux participants individuels ou aux flux processuels de pouvoir.
3. Deux visions prévalent pour les enjeux de pouvoir. Dans la foulée des théories classiques du pouvoir (Hardy ...), certains présument que les enjeux de pouvoir impliquent un conflit d'intérêt entre les organisations et seulement dans ces situations. D'autres ne limitent pas ces enjeux à des situations de conflit d'intérêts.

4. Un thème clé, sans racine théorique ou contextuelle, concerne une présomption de ce qui est appelé l'inégalité de pouvoir (« *asymmetry, imbalance, or inequality of power* ») dans les relations IO. Il semble y avoir aussi un consensus assez large pour Huxham et Beech, selon lequel « ... bien que l'égalité de pouvoir entre les parties ne puisse être espérée, les relations de collaboration fonctionnent mieux quand il n'y a pas de disparités majeures de pouvoir » [traduction] (ibid., p. 559).

Les auteurs ont aussi relevé trois perspectives d'utilisation du pouvoir dans les écrits sur les RIO : « *power over* » (lié au contrôle) « *power to* » (tous pour un : «... *a concern by one party for the benefit of the whole* ») et « *power for* » qui a trait au partage du pouvoir (« ...*a concern with sharing power* ») (ibid., p. 561). Ils poursuivent en indiquant que la conception pure du « *power for* » est intégrée dans le concept de « *collaborative empowerment* » d'Himmelman, défini comme donnant à un partenaire la capacité d'établir des priorités et de contrôler les ressources (ibid., p. 563).

Huxham et Beech identifient dans les écrits quatre sources de pouvoir dans les contextes de relations IO se situant à deux niveaux (macro, micro). La première source concerne la ressource dont les autres ont besoin. La deuxième est reliée à un mauvais ajustement (*mismatches*) dans l'importance de la relation collaborative entre les partenaires. Ce qui est très important pour l'un au début peut le devenir moins lorsqu'il a acquis une partie de ce qu'il recherchait (des habiletés par exemple) (ibid., p. 564). La troisième source est reliée à la structure de relations entre partenaires (équivalent au « *positional power* » (French et Raven (1959) cité par Huxham et Beech) : les entités IO sont typiquement caractérisées par une absence de hiérarchie traditionnelle (Chisholm, 1989, Powell 1990, Thompson 2003) et les individus d'une organisation ont rarement de l'autorité sur les autres. Mais il y a des situations où une organisation a formellement une autorité reconnue sur les autres organisations dans la collaboration (Hardy and Philipps, 1998), par exemple quand une organisation est désignée comme leader par un fournisseur de fonds externe ou une politique gouvernementale, ce qui place cette organisation dans une position dominante pour les décisions relatives à qui impliquer et comment les objectifs sont formulés et évoluent (ibid., p. 564-565). La quatrième source est en lien avec les activités quotidiennes : une autre forme de pouvoir structurel qui vient des relations qu'une organisation construit avec les autres, la centralité de la relation par exemple (un lien

avec toutes les autres : en forte position pour influencer les autres dans le réseau, par exemple en les amenant dans une coalition) (ibid., p. 565).

Une autre source de pouvoir est associée à la conception post-structuraliste du pouvoir (théorie critique) enracinée dans le discours (Foucault, 1980; Lotia et Hardy dans le collectif d'Oxford). Ces chercheurs plaident que le « *power over* » (lié au contrôle) n'est pas toujours évidemment reconnaissable, même en situation de collaboration. Il peut être agencé pour paraître anodin ou comme un mouvement positif pour établir la confiance (Hardy et al., 1998) (Huxham et Beech, 2008, p. 565). Mais Huxham et Beech ne prétendent pas avoir présenté une liste exhaustive des sources de pouvoir : plutôt, différents types de pouvoir peuvent être disponibles à différents partenaires à n'importe quel moment dans le temps (ibid., p. 566).

Deux concepts dans les écrits ont certains liens avec la notion de micro pouvoir : « *micro-politics and power tactics* ». Les « *micro-politics* » ont trait aux relations quotidiennes et sont souvent utilisées comme construit théorique pour analyser les situations de résistance au contrôle managérial ou aux régimes imposés (cf. Sharpe, 2006) : analyse de pratiques managériales et résistance dans l'atelier; (Newman, 2005) : analyse du discours de managers). Il y a aussi quelques relations avec le concept de « *power tactics* » de Kim, Pinkley, et Fragale (2005) dans le contexte de pouvoir de négociation, en ce qui concerne l'habileté des acteurs à changer la relation de pouvoir entre eux (ces auteurs identifient quatre types de pouvoir tactique, les auteurs de l'article, une infinité) (Huxham et Beech, 2008, p. 567). Les occasions où le pouvoir de niveau micro est disponible sont appelées moments de pouvoir (*point of power*). Ces occasions de pouvoir ne sont pas toujours reconnues par ceux qui les pratiquent. Ainsi toute personne engagée dans l'entité IO a le potentiel pour exercer du pouvoir à certains de ces moments (ibid., p. 568).

Le pouvoir perçu (*perceived power*) comme concept n'est pas très présent dans les recherches. Quelques mesures du pouvoir perçu apparaissent dans des études. Cela fournit un cadre qui suggère que les individus dans un groupe attribueront le pouvoir d'un membre qui est puissant à l'externe au groupe tout entier et inversement, les gens à l'extérieur construiront leur perception du pouvoir associé aux membres individuels du groupe sur la base de la réputation de pouvoir du groupe comme tout (ibid., p. 569). Ce qui met en lumière l'apparence de déséquilibre dans les perceptions à propos de l'endroit où le pouvoir se trouve parmi les participants des relations IO.

C'est important dans la relation micro/macro. Les auteurs suggèrent que le contexte de macro pouvoir affectera aussi la façon selon laquelle les points de pouvoir de niveau micro sont perçus et utilisés – consciemment ou pas – par les individus qui gouvernent la collaboration. Les sources de pouvoir combinées (micro et macro) sont conçues comme une infrastructure de pouvoir (*power infrastructure*). Les parties prenantes peuvent manipuler l'infrastructure dans la mesure où ils sont au fait de la chose; elles peuvent aussi être manœuvrées (*idem*).

Les dynamiques du pouvoir IO sont résumées dans le tableau suivant (Huxham et Beech, 2008, fig 21.4, p. 570) :

Tableau 8
Les dynamiques du pouvoir IO [traduction]

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Le micro pouvoir change rapidement à l'intérieur d'un contexte de macro pouvoir relativement stable, mais changeant;• Les changements de pouvoir peuvent être facilités.• Le pouvoir peut devenir plus ou moins égal dans le temps.• Le pouvoir changera à différents stades de l'évolution de l'entité IO.• Les détenteurs du pouvoir changent lorsque les sources de pouvoir changent.• Les détenteurs, sources et usages changent lorsque les entités IO changent. |
|--|

La dynamique du pouvoir suggère que la balance d'ensemble du macropouvoir et du micropouvoir est continuellement changeante. Dans leurs travaux, Huxham et Beech ont qualifié métaphoriquement le passage de pouvoir entre membres comme le passage du témoin (*power batons*). Le pouvoir peut être détenu longtemps, mais doit inévitablement passer dans le temps (*ibid.*, p. 571). Comme Cox et Medcof, ils voient l'identification des sources de pouvoir (et dans le cas des auteurs de l'article, son usage également) – comme un moyen pour comprendre comment le gérer, mais ils ne proposent pas de stratégies pour le gérer. Leur point de vue indique que l'usage du pouvoir dans les trois modes de pouvoir implique une compréhension de ce qui est en train de se passer aux plans macro et micro (*ibid.*, p. 569, 572-573).

Pour Giddens, pouvoir n'égal pas ressources. Il établit une relation fondamentale entre action et pouvoir : l'action dépend de la capacité d'une personne de « créer une différence » dans un processus concret, dans le cours des événements. Il soutient que les structures de signification doivent toujours s'étudier en relation avec la domination et la légitimation, ce qui, une fois encore, met en relief l'influence omniprésente du pouvoir dans la vie sociale. Le pouvoir

présuppose des relations régularisées d'autonomie et de dépendance entre des acteurs ou des collectivités dans des contextes d'interaction (Giddens, 1987, p. 80).

Les relations de pouvoir sont également très présentes dans l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg, les acteurs disposant d'atouts fournis par l'organisation, mais étant aussi encadrés par les enjeux qu'elle fixe :

Enfin, l'organisation régularise le déroulement des relations de pouvoir. Par son organigramme et par sa réglementation intérieure, elle contraint la liberté d'action des individus et des groupes en son sein et, de ce fait, conditionne profondément l'orientation et le contenu de leurs stratégies. Par ce biais, elle réintroduit un minimum de prévisibilité dans le comportement de chacun, et ceci, de deux façons. D'un côté, l'organisation affecte la capacité de jouer de ses membres en déterminant les atouts que chacun d'eux peut utiliser dans les relations de pouvoir. De l'autre, elle conditionne leur volonté de réellement se servir de ces atouts dans la poursuite de leurs stratégies, en fixant les enjeux, c.-à-d. ce que chacun peut espérer gagner ou risque de perdre en engageant ses ressources dans une relation de pouvoir. (Crozier et Friedberg, 1977, p. 79)

Bien qu'ils insistent surtout sur les aspects contraignants, tout le raisonnement des auteurs assume que les règles du jeu (dont l'organigramme et la réglementation intérieure) sont aussi habilitantes.

Résumons cette sous-section. Plusieurs perspectives théoriques s'intéressent à la question du pouvoir dans les rapports IO, un concept clé pour comprendre comment les rapports IO fonctionnent pour certains auteurs (Huxham et Beech), bien que la zone de recherche soit clairsemée. Néanmoins, les recherches citées nous proposent un outillage de concepts utiles pour observer le pouvoir, notamment quel pouvoir est employé et comment il peut être obtenu. Des types de pouvoir disponibles aux différents partenaires sont identifiés. Des sources de pouvoir dans le contexte des relations IO, tant au plan macro que micro, sont reconnues et constituent une sorte d'infrastructure de pouvoir. Les perspectives d'utilisation du pouvoir (allant du contrôle jusqu'au partage du pouvoir) peuvent être révélatrices du type de rapport IO pratiqué. La compréhension d'une dynamique du pouvoir pleine de mouvements peut constituer un atout important pour la pratique réflexive de la coopération. Bien que peu fouillé, le pouvoir perçu par les participants à la coopération et les observateurs peut avoir un impact sur la dynamique du projet. La théorie de la structuration nous met sur la piste de relations régularisées d'autonomie et de dépendance ainsi que sur la domination et la légitimation.

Notre objet de recherche est sensible à la question du pouvoir : une loi ou une décision du gouvernement n'a pas la même portée que la directive d'un sous-ministre ou que l'invitation

d'un chargé de projet à une rencontre d'information ou de formation. Des dispositions légales ou des décisions gouvernementales qui indiquent une possibilité, une obligation ou une interdiction pourraient produire des effets différents. Nous serons attentifs aux signes de pouvoir et de légitimation, car ils pourraient se révéler importants dans l'encadrement de la coopération.

2.5.8 Les conflits

Conflits, controverses, désaccords, litiges sont autant de termes utilisés pour désigner une constante paradoxale dans les rapports IO. Constatant que le conflit est probable ou inévitable, les chercheurs analysent les sources de conflits, tant au plan organisationnel qu'au plan des managers collaboratifs, notamment dans le secteur des mesures d'urgence et les habiletés requises pour prévenir et gérer les conflits.

L'un des paradoxes les plus importants relevés par O'Leary et Bingham dans l'ouvrage collectif sur le manager public collaboratif consiste en ce que la collaboration peut mener au conflit, ce thème apparaissant dans tous les chapitres du livre présentant chacun une recherche spécifique. La gestion du conflit constitue d'ailleurs l'un des défis majeurs du manager public collaboratif selon O'Leary et Bingham (p. 259). Plusieurs recherches s'attardent à l'origine des conflits.

Considérons dans un premier temps le niveau des organisations. Tschirhart, Amezcua et Anker observent que les conflits peuvent survenir quand les organisations participantes ont des priorités différentes (Tschirhart, Amezcua et Anker, 2009, p. 21-29). Dans le même registre, selon Graddy et Chen, les partenariats entre organisations ayant des visions différentes sont difficiles à initier et à maintenir parce que des missions fondamentalement différentes peuvent conduire à des conflits inter organisationnels, d'où l'importance de bien choisir les partenaires (Graddy et Chen, 2009, p. 66). Une autre étude portant sur la collaboration en matière d'environnement (de Fleishman) va dans le même sens quant aux sources de conflits potentiels: ceux-ci peuvent se produire quand les buts et les objectifs d'organisations dans le réseau sont vraiment incompatibles ou que la motivation change dans le temps, les stimulants initiaux n'opérant plus (Fleishman, 2009, p. 47).

En analysant la situation survenue lors du déplacement d'élèves hors de l'État dans le contexte des ouragans Katrina et Rita au Texas, Hicklin et al. ont relevé que l'existence de règles différentes entre États peut occasionner des différends qui ne peuvent être résolus que par un effort commun des États en cause (Hicklin et al., 2009, p. 99). En procédant à l'étude de la

naissance et de l'évolution d'une nouvelle organisation fédérale des États-Unis destinée à faciliter la résolution de litiges en matière environnementale (*U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution [USIECR]*), Alexander et O'Leary ont constaté l'émergence de trois types de conflits : 1) lors de décisions concernant l'accès dans le réseau; 2) lorsqu'il s'agit de décider qui serait choisi dans le réseau pour la médiation d'un cas; 3) et lorsque la nouvelle agence tente de trouver sa place dans le réseau des agences environnementales fédérales, les plus anciennes agissant parfois de façon défensive et préservant leur pouvoir (Alexander et O'Leary, 2009, p. 204; O'Leary et Bingham, 2009, p. 261).

Les niveaux croissants de contrats accordés à l'externe par les États conduisent souvent à des conflits selon Brudney, Cho et Wright (étude de 2004 sur les agences des 50 États américains), l'augmentation du nombre de contrats entraînant une augmentation du nombre d'avocats ce qui contribue à augmenter les litiges :

Contract management as an occupation has grown in recent years, in part as an attempt to prevent and resolve contractual conflicts. As the number of contracts rises, the number of layers involved in these transactions rises – yet another source of conflict, as attorneys zealously seek to represent their clients' best interests. (O'Leary et Bingham, 2009, p. 260)

Considérons maintenant les sources de conflits dans le travail collaboratif inter organisationnel au niveau des managers. Selon Posner, l'arrivée de tiers groupe dans la gouvernance pour la définition et la mise en œuvre de politiques publiques (incluant États, gouvernements locaux, organismes à but non lucratif, privé), avec l'usage de nouveaux outils (subventions, contrats, crédits, assurances, règles), met à l'épreuve les habiletés et les connaissances des managers publics, le nouvel environnement qui en découle complexifiant leur tâche : « *The new environment for public programs is more comple and uncertain - and less predictable and controllable - than ever before* » (Posner, 2009, p. 234).

Michael McGuire estime que le conflit est intimement lié (*embedded*) au management collaboratif des mesures d'urgence, qualifiant ce champ d'action comme étant le plus complexe dans le domaine public parce que plusieurs organisations non gouvernementales sont au cœur de la réussite des opérations. Ils doivent aussi composer avec des professionnels provenant d'agences aux cultures fortes et différentes, en plus d'avoir à transcender plusieurs secteurs bien organisés (santé, sécurité civile, développement communautaire) pour obtenir diverses informations à de multiples fins (McGuire, 2009, p. 93). Waugh Jr arrive à des conclusions

voisines de celles de McGuire dans une étude sur les réseaux d'urgence en cas d'attaque terroriste : ce qui caractérise alors les efforts ce sont les actions *ad hoc*, les incertitudes majeures et les conflits de priorité. S'y ajoutent l'engagement d'un grand nombre d'organismes non gouvernementaux et l'implication de plusieurs agences gouvernementales qui ne peuvent partager leur autorité. Pour accroître ce potentiel conflictuel, il observe que dans des gouvernements locaux l'autorité est partagée entre plusieurs responsables, défis que le plan d'urgence ne peut résoudre (O'Leary et Bingham, 2009, p. 261).

Une étude de Kirk Emerson portant sur les managers publics et explorant les réseaux coopératifs et de partenariat avec des parties prenantes montre que les conflits peuvent survenir quand les managers ne sont pas habiles dans la négociation multipartite ou basée sur les intérêts. Les conflits peuvent surgir également lorsque des médiateurs ou des facilitateurs embauchés pour travailler avec les réseaux en matière de politique publique ne sont pas au fait des « vilains » (*wicked*) aspects d'un problème politique particulier. Le conflit peut aussi découler de vues divergentes quant à l'usage instrumental ou normatif de la collaboration (Emerson, 2009, p. 215-216). Pour Milward et Provan, cité par O'Leary et Bingham, le conflit étant inévitable, la plus importante tâche des managers de réseaux consiste à tenter de minimiser l'apparition de conflits et d'essayer de les résoudre si et quand ils apparaissent (O'Leary et Bingham, 2009, p. 262).

O'Leary et Bingham ont identifié dans les diverses recherches regroupées dans le collectif plusieurs caractéristiques qui ajoutent à la complexité des controverses du réseau. En voici une traduction :

- Le grand nombre de membres, avec leurs intérêts;
- Les membres ont à la fois des missions communes et distinctes;
- Chaque organisation dans le réseau a sa culture, ce que le caractère est à l'individu;
- Les organisations dans le réseau ont des méthodes d'opération qui peuvent différer (degré de hiérarchie, de contrôle), ces différences et d'autres encore peuvent influencer ce que le réseau peut ou non réaliser et sa vitesse de réalisation.
- Les membres du réseau ont des groupes de parties prenantes et des pourvoyeurs de fonds différents;
- Les membres du réseau ont des niveaux de pouvoirs différents (égaux en principe, pas en réalité);
- Il y a souvent de nombreux enjeux;
- Il y a plusieurs forums de prise de décision (sur le même sujet, en même temps, en divers lieux);
- Les réseaux sont à la fois inter organisationnel et inter personnel;
- Il y a un vaste choix de structures de gouvernance disponibles pour le réseau (ce peut

être complexe d'en dessiner une);

- Le réseau peut faire face à un conflit avec le public (lorsque des enjeux concernent celui-ci). (O'Leary et Bingham, 2009, p. 262-264).

Il ressort de l'ensemble de ces recherches que la nature même des relations IO et de la volonté de collaborer (ou de la nécessité de le faire dans le cas du management d'urgence) sont à l'origine de difficultés particulières que les chercheurs qualifient différemment : conflits, controverses, désaccords, litiges.

Pour les chercheurs, les relations IO sont plus complexes que les relations intra organisationnelles et les relations IO se sont complexifiées avec l'ajout de parties prenantes de différents horizons. Plusieurs caractéristiques, potentiellement litigieuses, du contexte des rapports IO révélées par ces recherches sont prévisibles (des visions différentes des organisations participantes, des objectifs qui peuvent changer en cours de route, des règles différentes entre États, des cultures différentes parmi les organisations participantes...) et ne peuvent être éliminées d'emblée : la façon dont elles seront reconnues et gérées par les parties participantes est de nature à peser substantiellement sur la réussite de la coopération. Comme plusieurs recherches l'indiquent, il ne s'agit pas seulement de disposer d'un bon mode de règlement des conflits, mais aussi de développer de nouvelles habiletés chez les managers de la coopération.

2.6 Le qui et avec qui de la coopération

Plusieurs recherches se sont intéressées au choix des partenaires et des participants dans les projets IO et à la dynamique qui en résulte sur les thèmes suivants : choix des partenaires, des participants au projet et leurs motivations; composition et dynamique des groupes de collaboration IO; représentativité des participants et reddition de comptes; les groupes d'acteurs concernés, tant au sein de l'organisation qu'à l'externe (privé, tiers secteur) et leurs relations.

Graddy et Chen dans leur étude sur le choix des partenaires et l'efficacité des relations inter organisationnelles concluent que les résultats pour les clients peuvent être davantage améliorés quand les partenaires sont choisis sur la base de besoins de programmes (*programmatic*). Une vision partagée par les partenaires est également importante : la clé consiste à être attentif à qui participe et pourquoi il le fait (Graddy et Chen, 2009, p. 66).

Huxham et Vangen ont observé des ambiguïtés liées à la composition et à la dynamique des groupes de collaboration IO. Deux perspectives émergent quant au groupe : la structure de collaboration et la dynamique. Il y a parfois une ambiguïté quant au groupe et au statut, à la représentativité : les membres ne se connaissent pas tous et l'effet de perception joue. Les stéréotypes abondent, surtout dans la collaboration transnationale. Et dans la dynamique, ils relèvent les changements de membres, de buts et la vitesse du changement. La complexité de la structure de collaboration s'additionne parfois aux ambiguïtés concernant l'identité (parfois, une personne représente plus d'une organisation) et la représentativité (niveaux variables dans les statuts et les mandats des représentants). Une autre thématique a été relevée en lien avec la structure : la clarté de la reddition de comptes est liée à la clarté de la structure de collaboration (Huxham et Vangen, 2005, p. 148). Les auteurs indiquent que ces ambiguïtés constituent des éléments de stress pour les participants. Sans oublier que l'individu impliqué dans la coopération, comme nous l'avons vu dans la section consacrée au pourquoi la coopération, porte à la fois ses buts, ceux de son organisation et ceux de la coopération : tout un test pour la loyauté et la reddition de comptes.

Tout cela nous amène à penser que les questions reliées à la composition et à la dynamique des groupes impliqués dans la coopération IO pourraient être considérées au rang des conditions de la coopération IO. Bien que nous n'allions pas explorer le micro des situations comme il serait requis par ce genre d'analyse, nous repèrerons les signes les concernant en accordant une attention spéciale aux enjeux de la reddition de comptes, facteur de complexité additionnel inhérent aux relations IO.

Kingdon a analysé l'inscription au programme politique, à savoir la liste de sujets auxquels les dirigeants gouvernementaux et leur entourage consacrent une attention sérieuse. Il a examiné les groupes d'acteurs en présence et porté un intérêt important aux entrepreneurs en politiques publiques qui vont déployer des ressources considérables pour convaincre les dirigeants politiques de voir le problème à leur façon. Il dit également des entrepreneurs en politiques publiques qu'ils sont très actifs et que la recombinaison d'éléments est plus importante que l'invention. La proposition doit être prête quand le moment vient (*timing*). Notre objet d'étude étant l'encadrement de la coopération IO, il nous apparaît nécessaire d'examiner les positions des groupes d'acteurs clés. Pour Kingdon, les élus politiques et les acteurs administratifs sont au cœur du processus, les médias ne jouant pas un rôle déterminant et les groupes de pression

n'influençant pas décisivement la mise à l'agenda, mais pouvant jouer un rôle dans les propositions d'alternatives (Kingdon, 2003, p. vii à ix).

John L. Campbell va plus loin que Kingdon dans la typologie des acteurs : se situant dans le courant néo institutionnaliste, Campbell a proposé une théorie du changement institutionnel qu'il qualifie d'innovation contrainte (*constrained innovation*) et dans laquelle il identifie quatre types d'idées et cinq groupes d'acteurs qui les animent dans les institutions.

En concevant que les débats se jouent à la fois à l'avant-plan et à l'arrière-plan et dans les dimensions cognitive et normative, il propose de regrouper les idées en quatre types. À l'arrière-scène des débats, des assertions qui ont pour effet de limiter les options de changements : les paradigmes (le cognitif) fournissant des assertions limitant la gamme des choix que les décideurs peuvent penser utiles et l'opinion publique (le normatif) faite d'assertions limitant l'étendue des programmes que les décideurs peuvent percevoir comme légitimes pour les électeurs. À l'avant-scène, des assertions qui facilitent le changement : les programmes (cognitif) offrant des concepts et théories explicitant la façon de résoudre les problèmes et les cadrages (*frames*) relevant du normatif qui habilent les décideurs pour légitimer leurs programmes et changements aux yeux des électeurs (Campbell, 2004, p. 94-108).

Mais ces idées ne sont pas désincarnées : elles opèrent grâce à cinq groupes d'acteurs qui ont un rôle attribué par rapport aux idées. Aux quatre coins du schéma on retrouve : 1) les décideurs qui cherchent à incorporer les programmes dans le processus décisionnel; 2) les théoriciens qui dégagent les programmes des paradigmes; 3) les entrepreneurs institutionnels fournissant le cadrage approprié pour mobiliser les gens et 4) les parties prenantes, tels les électeurs, les élites, les investisseurs dont les entrepreneurs institutionnels cherchent l'approbation et le support. Au centre, un cinquième groupe d'acteurs, les courtiers en idées (sondeurs, instituts, experts, etc.) qui font le lien entre les quatre types d'idées et d'acteurs. À l'aide de cette typologie d'acteurs, l'auteur explique de quelle façon les idées affectent les institutions et comment à leur tour les institutions affectent les idées (*ibid.*, p. 101).

Mandell et Keast, du collectif d'Oxford, s'intéressent aux organismes du « tiers secteur », organismes volontaires et communautaires du secteur sans but lucratif, pour examiner leurs relations entre eux et avec d'autres acteurs comme les gouvernements (Mandell et Keast, 2008, p. 175-176). Ils les définissent comme des corps indépendants avec des structures d'auto-

gouverne et un corps de gouvernance entièrement ou principalement volontaire : elles ne distribuent pas de profit aux individus et fonctionnent au bénéfice de la communauté (ibid., p. 177). Ces organisations en sont venues à fournir une vaste gamme de services et plus récemment, à être associées au développement de politiques (ibid., p. 177 et 180). Il s'agit la plupart du temps de petites organisations, mais ce secteur est en expansion.

Ce qui importe particulièrement pour notre recherche, ce sont les relations de ces organisations avec les gouvernements. En effet, bien que nous soyons centrés sur la coopération entre les ministères et organismes de la fonction publique, il n'en reste pas moins que de multiples partenariats existent entre ces organisations et l'externe (secteur privé et tiers secteur) et que ces relations avec l'environnement externe peuvent avoir un impact sur la coopération entre ministères et organismes. Mandell et Keast nous indiquent que les relations entre les organismes du tiers secteur et le gouvernement ont changé récemment : plutôt que de dicter ce qu'il y a à faire, plusieurs agences gouvernementales ont migré vers des partenariats plus égalitaires avec ces organisations, en développant des moyens plus innovants de livraison de services (ibid., p. 178-179). D'une situation de partenaires indépendants protégeant leurs intérêts elles sont passées à celle de collaborateurs interdépendants travaillant pour le bien commun de différents participants (ibid., p. 180).

Dans leurs relations avec le gouvernement, trois différentes fonctions ressortent : 1) la livraison de services; 2) la promotion d'une politique ou d'une législation au nom de leurs parties prenantes; 3) dans un partenariat supposé plus égal avec le gouvernement et les autres, elles prennent des décisions sur la livraison des services et développent des solutions nouvelles pour changer les systèmes (ibid., p. 180). De nouveaux arrangements apparaissent entre les organisations du tiers secteur et avec des entreprises du privé (ibid., p. 183).

Un nouveau rôle est apparu dans leurs relations avec le gouvernement : en plus d'agir à la place du gouvernement (les deux sont indépendants), ou de le compléter (les ressources sont fournies par le gouvernement), elles peuvent aussi jouer le rôle d'opposants (la protection des minorités et des marginaux). Devant la complexité des problèmes à résoudre, un partenariat collaboratif émerge entre le gouvernement et ces organisations du tiers secteur : « *In this type of relationship, the non-profit sector is asked not only to implement government policies, but to help in developing them as well* » (ibid., p. 186).

Mandell et Keast estiment que ce changement reflète l'influence grandissante du tiers secteur et qu'il est perceptible dans plusieurs pays développés, dont le Canada (ibid., p. 187). Il en résulterait des bénéfices, sans que les relations conflictuelles disparaissent pour autant (ibid., p.186). Toutefois, les auteurs signalent que les réussites sont rares et difficiles à maintenir : ces nouveaux arrangements requièrent un plus haut niveau de confiance, de communication, de réciprocité et d'engagement que dans la situation antérieure. À la base de ces difficultés, il y aurait le manque d'habileté des parties à faire et à poursuivre les ajustements nécessaires dans les relations et les comportements, y compris dans le besoin de partager le pouvoir et une identité. Des auteurs avancent que les organisations gouvernementales, placées dans un environnement légal et politique comportant de fortes exigences de transparence, de reddition de comptes et d'efficience, sont sous la pression d'objectifs en compétition, ont de la difficulté à assumer pleinement les termes nouveaux de leurs engagements et tendent à revenir à leurs relations d'autorité plus familières (ibid., p. 189). Des voies semblent prometteuses cependant pour consolider ces nouvelles relations, à savoir l'institutionnalisation ou la formalisation des nouveaux arrangements :

It appears that where these new relationships between government and community sectors are enshrined in more formalized processes and committed institutional arrangements, such as has been the case in the UK Compacts and the Canadian Accord, there is a greater likelihood for sustained 'partnership' interaction (Lyons 2003). (Ibid., p. 189)

Ces relations nouvelles entre gouvernement et organisations du tiers secteur comportent leurs risques (perte d'identité et d'indépendance, rigidité des pratiques imposées par le gouvernement, impacts sur les valeurs clés des organisations) et leurs défis, dont celui, pour les praticiens, de mettre au point de nouvelles stratégies managériales.

These include the need to establish flexible and adaptable structures, non-hierarchical and participatory decision-making, building relationships through developing mutual respect, understanding, and trust, capacity-building, defining an overriding mission, building consensus, and managing conflict. (Ibid., p. 191)

Mandell et Keast constatent que le regard traditionnel sur les relations IO (besoin de contrôler les incertitudes, protéger les frontières et sécuriser des ressources rares) n'est plus approprié aux nouvelles formes de relations entre gouvernements et organisations du tiers secteur. L'accent doit être mis sur l'établissement de la confiance, sur les processus requis pour établir de

nouvelles relations, sur l'inclusion de toutes les organisations et de tous les individus qui peuvent compter pour l'enjeu, sur le pouvoir et le risque partagés (ibid., p. 194).

Nous concluons de ces écrits que l'examen des conditions de réussite de la coopération IO doit prendre en compte la composition et la dynamique des groupes impliqués. Qu'en est-il plus précisément des rapports IO entre MO d'un même gouvernement? Nous n'avons pas de réponse particulière à cet égard. Plus largement, Graddy et Chen concluent à l'importance d'une vision partagée par les partenaires et que les meilleurs résultats surviennent quand les participants sont choisis sur la base de besoins de programmes. Ils observent également que les ambiguïtés relatives au groupe (statut, représentativité, identité) et à la dynamique du groupe (changements de buts et de membres, vitesse du changement, clarté de la reddition de comptes) constituent des sources de stress pour les participants.

Comme les rapports IO dans l'administration publique concernent souvent la nature des politiques publiques, les travaux de Kingdon nous incitent à regarder du côté des élus politiques, ainsi que des acteurs administratifs qui seraient au cœur du processus, les entrepreneurs en politiques publiques, à l'intérieur de l'administration, déployant des efforts considérables pour convaincre les dirigeants politiques de voir le problème à leur façon, les médias n'étant pas déterminants pour la mise à l'agenda, non plus que les groupes de pression, sauf pour la proposition d'alternatives. Campbell propose une théorie du changement institutionnel qualifiée « d'innovation contrainte » supportée par une typologie d'idées et d'acteurs qui les animent, canevas qui pourrait être utile à notre objet de recherche et où, à l'instar de Kingdon, les entrepreneurs institutionnels et les décideurs jouent un rôle clé.

Les relations des MO avec l'externe nous intéressent en ce qu'elles pourraient dans certains cas s'ajouter aux relations de coopération bilatérales ou multilatérales entre les MO. La synthèse de Mandell et Keast sur les recherches concernant les relations entre le tiers secteur et les gouvernements nous montre que ces relations ont changé récemment, qu'elles se sont diversifiées et ont entraîné de nouveaux arrangements où les agences gouvernementales sont passées de « donneurs d'ordre » à partenaires plus égalitaires. Au point où ces auteurs annoncent que la façon traditionnelle de concevoir les rapports IO entre gouvernements et le tiers secteur est dépassée (protéger les frontières, sécuriser les ressources, contrôler les incertitudes) et que l'accent doit être mis sur l'établissement de la confiance, l'inclusion de toutes les organisations et

individus qui peuvent compter pour l'enjeu ainsi que sur le pouvoir et le risque partagés. Les auteurs observent que les réussites sont rares et les relations difficiles à maintenir, mais qu'il existerait une voie prometteuse pour solidifier les relations, à savoir l'institutionnalisation ou la formalisation des nouveaux arrangements.

2.7 Les résultats de la coopération

Mais dans quelle mesure les raisons de coopérer dans l'inter organisationnel sont-elles fondées? Les conséquences et les résultats sont-ils à la hauteur des attentes? Encore là, beaucoup de recherches ont été menées pour explorer différentes facettes de la question comme nous le verrons ci-dessous : les supposés bénéfiques de la collaboration; la disparité entre les prétentions et les démonstrations empiriques; les raisons expliquant les écarts et la difficulté de la mesure; les pistes pour mesurer les relations causales et des propositions de type d'indicateurs; les résultats variables quant à la mesure des effets du management public collaboratif; une évaluation qui en est aux stades d'élaboration de l'instrumentation, reflet de la nouveauté des efforts collaboratifs; des perspectives sur la difficulté de la collaboration et des suggestions pour les surmonter.

Selon la rhétorique, la collaboration est présentée comme fournissant d'importants bénéfices aux systèmes et aux clients nous disent Sandfort et Milward. Dans un recensement d'écrits sur l'intégration de services, Martin et al. (1983), cités par Sandfort et Milward, rapportent que c'est de nature à réduire la duplication, améliorer la coordination, prévenir l'inefficience, minimiser les coûts, et améliorer « ... *responsiveness and effectiveness within the system* ». Cela est présenté aussi comme une façon de mieux résoudre les enjeux de « *multiproblem clients* » et d'augmenter l'accès global à la clientèle (Sandfort et Milward, 2008, p. 160).

Selon plusieurs autres auteurs cependant, beaucoup de ces supposées conséquences ne sont pas appuyées par des études empiriques. Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer cette disparité entre prétention et assertion : 1) il y a des défis inhérents à la gestion de ces relations; 2) il est souvent difficile de définir avec précision les conséquences désirées des efforts collaboratifs (souvent, plusieurs buts entremêlés et chaque groupe a ses critères de succès) : le consensus qui émerge conclut à un construit multidimensionnel 3) le fossé entre les résultats supposés et les preuves empiriques peut être causé par l'état de la recherche elle-même qui en est à ses débuts (ibid., p. 160-161).

Devant des résultats peu probants, des auteurs pointent la nouveauté de ces efforts collaboratifs et le besoin d'apprentissage. Il est possible que, plus de professionnels et d'organisations ayant des expériences positives avec les partenariats de services inter organisationnels, se développe plus de savoir-faire collaboratif et que les organisations et individus apprennent à saisir l'avantage collaboratif (Huxham (1996) citée par Sandfort et Milward); cela concerne l'habileté à identifier, négocier, manager et monitorer les collaborations. Une fois ces compétences possédées, les gens et les organisations peuvent opérer différemment (Sandfort et Milward, 2008, p. 162).

Quant aux perspectives de recherche sur les effets des nouveaux partenariats de service public par rapport à l'accès et aux services rendus, Sandfort et Milward estiment qu'il est impératif que les chercheurs évaluent soigneusement les relations causales et qu'ils conceptualisent clairement le mécanisme causal sous-jacent (ibid., p. 166). Ils illustrent leur pensée en proposant de fouiller les questions suivantes [traduction] :

1. Comment le but du service collaboratif se répercute-t-il sur l'implantation et ses conséquences?
2. Est-ce que le niveau de partenariat – politique, organisationnel, programme, première ligne – et l'alignement parmi ces niveaux influencent l'implantation de la collaboration et les résultats?
3. Comment le temps influence-t-il la façon dont les structures collaboratives opèrent et comment produisent-elles des résultats?
4. Comment devrait-on théoriser les mécanismes de causalité qui lient ces nouveaux arrangements de services à des résultats tangibles? (ibid., p. 167).

Les nombreuses recherches portant sur l'évaluation des relations inter organisationnelles ont fait l'objet d'une analyse par Provan et Sydow qui concluent à une confusion quant aux résultats obtenus (« ...*there is a considerable confusion over exactly what outcomes are actually achieved* » (Provan et Sydow, 2008, p. 691). Ils attribuent cette situation à plusieurs facteurs, notamment à la complexité de l'exercice, aspect accentué par la présence de plusieurs perspectives théoriques :

One major reason for this confusion is simply that evaluation is complex. It is difficult to determine with any precision what specific outcomes result from an IOR and what outcomes might have

occured in the absence of an IOR. The problem is compounded by the prevalence of different theoretical perspectives for explaining IORs. (Idem)

À notre époque, les raisons poussant à se livrer à des évaluations ne manquent pas :

In an 'age of evaluation' (Guba and Lincoln 1989) or, more generally, in an 'auditing society' (Power 1997), there is an increased pressure on practitioners to legitimate their actions, including the formation and maintenance of IORs. (Ibid., p. 693)

Bien que les paradigmes positiviste et constructiviste aient été utilisés par des chercheurs, le premier prédomine largement (ibid., p. 711). Les auteurs indiquent que les débats se poursuivent sur le paradigme le plus approprié pour mener ces recherches, ainsi que sur l'orientation à donner, à savoir descriptive ou normative (ibid., p. 695). Provan et Sydow ont regroupé les principaux indicateurs utilisés en trois catégories : indicateurs structurels, processuels et de résultats.

Parmi les propriétés structurelles de la relation utilisées comme variable indépendante, ils mentionnent notamment l'existence, le niveau et la variété, la densité, la « *multiplexity* », la centralité, la réciprocité ou la fragmentation de liens. Ils estiment que les études longitudinales avec ce genre de données seraient plus valables pour l'évaluation. Ils citent à l'appui l'étude de Gulati (1995) qui a examiné le type de liens entre des organisations partenaires pour constater qu'elles sont passées du formel à l'informel : vu ainsi, l'informel serait considéré comme une forme plus évoluée de relations inter organisationnelles que le formel, contrairement à la présupposition intuitive qui verrait l'informel préparer le formel (ibid., p. 698).

Les indicateurs de processus s'intéressent aux activités qui peuvent préparer des résultats efficaces, tels l'apprentissage, la confiance, l'équité (*fairness*), la légitimité et le pouvoir : pour Provan et Sydow, ce sont au mieux des indicateurs intermédiaires importants du succès des relations IO, d'autres auteurs les identifiant mêmes comme des fins de la relation et non des indicateurs (ibid., p. 699-701).

L'étendue des indicateurs de résultats s'avère plus restreinte aux dires des auteurs : innovation, performance financière, performance non financière, et survivance (ibid., p. 701). Provan et Sydow sont réservés quant à l'innovation comme indicateur de succès : ils le situent plutôt à la frontière entre les indicateurs de processus et de résultats (ibid., p. 702). L'indicateur performance présente pour eux deux problèmes : quelles mesures de performance utiliser et jusqu'à quel point la performance d'une organisation peut-elle être attribuable à son engagement

avec d'autres organisations? Toutefois, les auteurs avancent que la présence d'indicateurs structurels et de processus positifs pourrait fournir des indications que les conditions sont réunies pour un impact positif sur la performance (idem). Bien que les chercheurs aient observé une relation positive entre l'engagement dans des rapports IO et la performance financière, les auteurs du chapitre indiquent que l'impact exact des relations IO sur les résultats est difficile à déterminer (ibid., p. 703). Les indicateurs non financiers de la performance concernent la qualité du produit ou service, la satisfaction de l'acheteur, le temps de réponse et des indicateurs de développement économique. La survie de la relation IO, indicateur de résultat à très long terme, pose un problème d'ambivalence : la fin de la relation peut être un signe d'échec, mais aussi de succès lorsque l'objectif d'obtenir des résultats à court terme est atteint (ibid., p. 704).

Dans l'ensemble, à la difficulté de démêler les effets des indicateurs les uns sur les autres s'ajoutent la possibilité que des indicateurs positifs au plan de la structure et des processus puissent avoir un impact négatif sur les mesures de résultat : perte potentielle d'autonomie de décision et choix d'un partenaire pouvant être au détriment de la performance (Provan et Sydow, 2008, p. 706). En plus de signaler que les coûts de la relation (établissement et maintien) peuvent dépasser les bénéfices, les auteurs attirent l'attention sur une question importante au plan de la gouvernance : la responsabilité diffuse des organisations participantes pour les résultats obtenus. Ce qui les amène à la nécessité de considérer dans toute tentative d'évaluation les coûts et les bénéfices (ibid., p. 707).

Quelques recherches insérées dans le collectif d'O'Leary et Bingham tentent d'évaluer les effets du management public collaboratif et produisent des résultats partagés. Dans leur étude sur les agences d'États étasuniens, Brudney, Cho et Wright n'ont pas observé de relation entre la collaboration et la diminution de coûts, ni avec la qualité des résultats (Brudney, Cho et Wright, 2009, p. 130). Ryu et Rainey par contre ont mesuré que les adultes bénéficiant de services collaboratifs en matière de formation à l'emploi (forme de guichet unique, au Texas) ont obtenu un salaire horaire de 54 cents supérieur à ceux qui n'en ont pas bénéficié (Ryu et Rainey, 2009, p. 191).

Dans leur ouvrage collectif, O'Leary et Bingham concluent à la nécessité d'évaluer les processus collaboratifs en mettant l'accent sur les gens qu'ils sont destinés à servir. Ils conviennent que les outils pour ce faire en sont aux premiers stades d'élaboration et qu'il s'agit d'une entreprise

interdisciplinaire. Ils avancent aussi que les critères pertinents pour le succès varieront selon que la collaboration se produit en amont, au niveau intermédiaire ou en aval du processus de politique (*upstream, midstream, downstream*) (O’Leary et Bingham, 2009, p. 267). Le nombre de dimensions à considérer est impressionnant : 15 en amont, 18 au milieu et cinq en aval. Les auteures conviennent que l’applicabilité de ces critères est à déterminer tout comme il est requis de mettre au point les indicateurs et les instruments de mesure (ibid., p. 268-269).

Sept perspectives émergent des recherches de Huxham et Vangen : ils ne les présentent pas comme des recettes précises pour l’action managériale, mais ils estiment qu’elles peuvent fournir deux bases pour penser l’action, la première en légitimant l’effort et en prenant en compte l’isolement de ceux qui sont pris dans l’inertie collaborative et la deuxième par les poignées conceptuelles que ces perspectives procurent. Chaque perspective comporte à notre avis une forme de constat et une suggestion conséquente pour surmonter la difficulté : nous avons choisi de les synthétiser dans le tableau suivant, les catégorisations étant de nous (Huxham et Vangen, 2005, p. 59-79) :

Tableau 9
Extraits des perspectives issues des recherches de Huxham et Vangen sur les relations IO
[traduction]

Constats	Suggestions
1- Il est difficile de convenir de buts communs.	À défaut de s’entendre avec précision sur les buts, opter pour des attentes compatibles pour les partenaires.
2-Le partage du pouvoir importe, mais les gens agissent comme si le pouvoir financier était tout.	Tous les participants peuvent avoir du pouvoir à un moment ou à un autre.
3-La confiance est nécessaire, mais la suspicion apparaît en premier.	Commencer avec de petites actions et laisser la confiance s’installer.
4-Les partenaires sont las d’être bousculés, les obstacles abondent.	Bien identifier les partenaires et progresser en dépit de l’ambiguïté et de la complexité.
5-Tout change constamment (réorganisations, roulement de personnel...).	Nécessité d’un processus continu et permanent d’entretien de la collaboration.
6-Le leadership n’est pas toujours dans les mains des membres (souvent, les processus et structures sont imposés de l’externe).	Bien choisir les organisations à intégrer, assurer des discussions démocratiques, être au clair sur la représentativité et l’imputabilité de chacun.

7-Il y a des difficultés et dilemmes pour les activités de leadership (positives : mobiliser, donner du pouvoir... et négatives : jeux de pouvoir, manipulation).	Ceux qui semblent le mieux réussir pratiquent les deux types d'approche, parfois simultanément (aux fins de faire progresser les travaux collaboratifs).
---	--

Dans leur chapitre *Managing to collaborate - and getting a buzz from it*, Huxham et Vangen y vont de leur constat général et de leurs suggestions : « *Our final message for practitioners of collaboration is go and do it – get your hands dirty, get the buzz, don't expect miracles, get cross if it helps but don't despair* » (ibid., p. 257). Leur message aux praticiens est de ne pas espérer de miracles, ni la perfection, mais de foncer sans désespérer, ce qui laisse l'image d'une entreprise désirable quoique difficilement réalisable, de résultats en dessous des attentes, mais aussi de résultats qui ne pourraient être atteints autrement. Leur suggestion est de ne s'y engager que si c'est indispensable : « *Our message to practitioners and policy makers alike is don't do it unless you have to.* » (Ibid., p. 13).

En somme, les trois groupes d'auteurs cités qui ont examiné les produits de recherches sur les conséquences, les effets et les résultats des rapports IO en arrivent à un résultat similaire : le verdict est loin d'être précis et concluant. Beaucoup de recherches doivent être menées et il n'y a pas de consensus sur les critères, indicateurs et instruments de mesure.

Stanfort et Milward estiment que les supposés bénéfices de la collaboration IO ne sont pas appuyés sur des études empiriques. Plusieurs raisons sont avancées pour ce constat, notamment la difficulté de définir avec précision les conséquences désirées de la collaboration. Ils mettent ces difficultés sur le compte de la nouveauté des efforts collaboratifs et comptent sur des expériences fructueuses pour qu'un savoir-faire collaboratif se développe.

Provant et Sydow parlent de confusion dans les recherches sur les résultats obtenus de rapports IO. Ils évoquent aussi la difficulté de l'exercice et la présence de nombreuses perspectives théoriques (plus de positivistes que de constructivistes cependant). Aux fins d'évaluation, ils proposent de regrouper les indicateurs en trois catégories, structurelles, processuelles et de résultats, tout en convenant que toutes présentent des difficultés d'application. Ils recommandent néanmoins de considérer à la fois les coûts et bénéfices dans toutes tentatives d'évaluation et signalent un important problème au niveau de la gouvernance, celui de la responsabilité diffuse des organisations participantes à la collaboration pour les résultats obtenus.

Verdict similaire du côté des résultats de recherche sur les effets du management public collaboratif selon O’Leary et Bingham. Ils les qualifient de résultats partagés, tantôt citant une recherche indiquant un effet positif de la collaboration, puis une autre qui ne trouve pas de lien significatif. Ils identifient néanmoins trente-huit critères de succès qu’ils regroupent en trois moments du processus de politique (en amont, au milieu, en aval) tout en convenant qu’ils restent à éprouver. Leur recommandation clé consiste à mettre l’accent, dans l’évaluation du processus collaboratif, sur ceux qui sont censés en bénéficier.

Les conclusions de recherches qu’Huxham et Vangen ont mené sur une période de plus de quinze ans méritent une attention particulière : étant ouverts à toutes les dimensions des relations IO et adoptant une forme d’approche de théorie ancrée, leurs constats de terrain s’accompagnent de pistes de réflexion rédigées pour les praticiens. Nous ne sommes pas seuls à trouver de la résonance dans les travaux de ces auteurs puisque dans le collectif d’Oxford, alors que les coordonnateurs de l’ouvrage indiquent qu’il y a peu d’auteurs cités dans les différentes parties du volume, Huxham est cité 43 fois (Cropper et al., p. 747) dans 12 des 27 chapitres, seul W.W. Powell est plus cité parmi près de 2 000 auteurs apparaissant dans l’ouvrage.

Huxham et Vangen en arrivent à une conclusion générale qui traduit la grande valeur de la collaboration, mais à pratiquer de préférence quand c’est indispensable (on ne pourrait atteindre certains résultats autrement) et qui prévient les acteurs de la difficulté d’un exercice qui se conclut souvent avec des résultats en dessous des attentes. Les sept perspectives offertes aux praticiens n’ont rien de jovialiste et les orientent vers des stratégies forçant la réflexion en vue de gérer les tensions susceptibles de survenir à divers points chauds du parcours des rapports IO.

2.8 Conclusion générale du chapitre

Notre question de recherche ayant guidé notre recension des écrits scientifiques sur le thème de la coopération IO, nous avons obtenu des éclairages sur plusieurs facettes qui témoignent de la complexité de l’objet et de résultats de recherches très étalés, mais peu consolidés : impossible sur ces bases de dégager un paradigme de la coopération IO dans l’administration publique. Cette recension renforce cependant la pertinence de notre question de recherche tout en nous offrant de nombreux repères pour son étude. Pour préparer les chapitres sur le cadre conceptuel et la méthodologie, allons à l’essentiel de nos conclusions de sections ci-dessus.

Nous avons d'abord constaté que notre objet de recherche rejoint plusieurs aspects déjà étudiés, mais qu'il n'y a pas de recherche portant directement sur la question que nous soulevons; il subsiste beaucoup de lacunes, d'incertitudes et de désaccords dans la connaissance des rapports IO.

Une bonne gamme de perspectives théoriques et disciplinaires sont utilisées, mais aucune ne s'impose d'emblée : le phénomène du silo est présent là aussi, mais un appel à la transdisciplinarité émerge. Parmi les nombreuses façons de concevoir la nature de la coopération, qui peuvent être rangées dans les catégories descriptive, normative et réflexive, apparaît celle qui est au cœur de notre questionnement, soit l'encadrement de la coopération IO. Le niveau où la question de la coopération IO est étudiée paraît important : macro, méso, micro ou multiniveaux. Si le choix de la discipline et de la théorie est encore très ouvert et que l'appel à la transdisciplinarité prend du sens devant la complexité et la diversité du phénomène, il paraît nécessaire de bien indiquer nos couleurs quant au cadre conceptuel et méthodologique que nous choisirons.

Du côté de la définition du phénomène à l'étude, nous constatons que les principaux concepts utilisés (coordination, collaboration, coopération) sont souvent pris l'un pour l'autre. Finalement, collaboration et coopération se révèlent souvent synonymes alors que la notion de coordination se distingue des autres à certains égards importants. Quant aux définitions, aucune ne fait consensus, bien qu'il ressorte des aspects communs et des différences sur quatre dimensions (du pourquoi, quoi, comment, qui) présentes dans la plupart des définitions qui mettent en lumière les singularités de la coordination et de la collaboration/coopération. On se trouve plus proche d'un consensus sur ce que n'est pas la coopération IO. Comme aucune définition proposée ne nous satisfait pleinement aux fins de notre recherche, nous proposons une définition provisoire de la coopération IO dans l'administration publique québécoise avec l'intention de la rendre plus opérationnelle dans un chapitre subséquent et nous chercherons à déterminer s'il s'agit d'un sous-ensemble de la coordination gouvernementale ou d'un moyen distinct de gouverner.

Les recherches effectuées nous ont permis d'observer que les raisons de coopérer dans les administrations publiques sont en croissance ces dernières décennies. Les enjeux deviennent plus complexes et multifacettes au point où les organisations ne peuvent y faire face en solo : un phénomène d'interconnectivité se développe, créant une interdépendance qui pousse à la

coopération multilatérale. Un « avantage collaboratif » se manifeste : les raisons pour collaborer se révèlent nombreuses et variées. Si beaucoup d'occasions de coopérer s'offrent aux organisations, bien peu sont perçues et encore moins sont saisies. Il y a aussi des raisons pour ne pas coopérer parmi lesquelles la difficulté de la tâche et « l'inertie collaborative » ne sont pas les moindres. Les raisons de coopérer doivent donc être prises en compte dans l'examen des conditions de réussite de la coopération IO; les chercheurs nous préviennent toutefois de la complexité de l'exercice et qu'il ne faut pas s'attendre à avoir la lecture complète des buts poursuivis.

L'aspect le plus vaste à couvrir concerne le comment s'effectue la coopération IO et nous avons regroupé les résultats de recherche sous huit composantes : gouvernance, confiance et contrat, leadership, caractéristiques organisationnelles, caractéristiques individuelles, dimension spatio-temporelle, pouvoir et conflit.

En matière de gouvernance, surprise des chercheurs : alors que les rapports et enjeux IO se complexifient, les mécanismes de gouvernance n'ont pas évolué. Il n'y a pas de certitude sur les mécanismes les plus susceptibles de mener à une coopération IO fructueuse. Cependant, une invitation est faite à regarder du côté de la structure et des mécanismes employés en lien avec les buts poursuivis et comment ils s'insèrent dans l'approche de gouverner de l'État. Notre recherche s'intéressera aux mécanismes de gouvernance en matière de coopération IO.

En lien avec le thème de la gouvernance, la confiance et le contrat méritent une attention particulière, mécanismes très présents dans les rapports IO et très prisés par les chercheurs. Les dimensions couvertes sont cependant très variées et les résultats parfois en opposition. La confiance serait inextricablement liée à la gestion du conflit. Si le contrat est très utilisé à l'extérieur de l'administration publique, il ne l'est pas à l'intérieur pour les rapports de coopération IO, qui fait plutôt appel aux « ententes », sorte de conventions bien différentes du caractère légal et exécutoire du contrat. Quant aux liens entre confiance et contrat, toutes sortes de résultats sont présentés allant de la constatation selon laquelle le contrat nuit à la confiance à son contraire : que cela aide, que c'est complémentaire, que cela favorise l'apprentissage des rapports IO.

Le leadership émerge comme un élément d'une importance vitale pour faire lever la coopération IO et la faire fructifier. Pour la réalisation de partenariats IO, il s'agit cependant d'un leadership

différent de celui observé dans les organisations bureaucratiques en raison de rapports plus égalitaires : ce n'est pas l'affaire des chefs, mais de chargés de projets, d'intégrateurs, de médiateurs, d'experts et le leadership se manifesterait non seulement à travers les participants, mais aussi les structures, les processus et les activités. Les difficultés qui confrontent ce type de leadership se manifesteraient sous forme de tensions à gérer, de nombreuses stratégies étant proposées à cet effet.

Beaucoup de recherches traitent des caractéristiques organisationnelles des rapports IO. Ce qui ressort de l'ensemble c'est qu'il n'y a pas de structure idéale pour en assurer la réussite, mais qu'il s'agirait plutôt de trouver le bon arrangement en fonction des partenaires en présence, des buts poursuivis et du contexte. Nous avons trouvé un design approprié pour une fin de coopération spécifique dans une administration publique, mais les résultats ne peuvent être généralisés d'emblée. Diverses approches sont employées pour présenter ces caractéristiques organisationnelles : l'accent est mis sur les facteurs qui peuvent aider ou nuire à la coopération, ou sur les barrières, ou sur la variation de facteurs, ou encore sur une matrice à quatre entrées où les forces sont soit sous contrôle, soit hors de contrôle des participants, propulsent ou restreignent la coopération. Des éléments structurels qualifiés d'essentiels au développement du potentiel coopératif sont proposés et méritent une attention spéciale, car pas de ressources, pas de confiance, pas de système de gouverne, pas de système opératoire équivaut à pas de capacité collaborative IO soutient le chercheur. Des stratégies et techniques sont disponibles pour agir sur les facteurs sous le contrôle des participants. Il nous faudra donc être attentif aux éléments structurels mis en place pour la coopération IO, aux forces qui peuvent aider ou nuire à la coopération, à l'analyse des acteurs quant au niveau de contrôle sur ces forces et aux types d'arrangements organisationnels auxquels ils parviennent.

Les caractéristiques individuelles dans les rapports IO ont aussi fait l'objet de nombreuses recherches. Les comportements individuels auraient des impacts organisationnels quant à l'étendue de la coopération. Les rapports transversaux conduiraient à une situation et à des exigences particulières pour les participants, impliqués à la fois dans leur organisation et dans des réseaux, débouchant sur des situations paradoxales. Dans ce contexte, le conflit est inévitable et doit être géré, ce qui requiert des conditions et habiletés particulières (contexte d'appui, habiletés de négociation, de collaboration ...). Pour notre recherche, il faudra relever

l'importance accordée à des comportements individuels et des habiletés en lien avec la coopération IO.

Sous la dimension spatio-temporelle des rapports IO se révèlent des dilemmes d'identité, de représentativité et d'imputabilité sur une trame de changement. En suivant la trajectoire spatio-temporelle, on ne peut s'attendre à trouver une ligne parfaitement logique expliquant le cheminement suivi en coopération. Si l'appartenance à des lieux locaux de tous les jours a plus d'importance que l'appartenance aux lieux plus larges, qu'en est-il dans la coopération IO au sein de l'administration publique québécoise?

Les chercheurs voient dans le pouvoir un concept clé pour comprendre comment fonctionnent les rapports IO. Les écrits proposent un outillage de concepts pour observer le pouvoir, notamment quel pouvoir est employé et comment peut-il être obtenu. Il y est question de types de pouvoir disponibles aux participants, de sources de pouvoir, de perspectives d'utilisation du pouvoir, de dynamique de pouvoir et de l'impact du pouvoir perçu sur la dynamique du projet. Nous pourrions nous attendre dans le cadre de notre recherche à ce que la nature horizontale et égalitaire des rapports de coopération IO révèle des différences dans l'utilisation du pouvoir par rapport au contexte des rapports verticaux et hiérarchiques. Notre devis de recherche sera donc attentif aux signes de pouvoir et de légitimation et tentera de repérer les actions des groupes d'acteurs et le sens qu'ils en donnent.

Le conflit constitue une thématique paradoxale et très présente dans le comment de la coopération IO. La nature même de ces relations paraît être à l'origine de difficultés particulières gratifiées de diverses expressions voisines : conflits, controverses, désaccords, litiges, tensions. Ces relations sont reconnues comme étant plus complexes que les relations à l'intérieur des organisations et gagnent encore en complexité avec l'implication croissante des parties prenantes. Des caractéristiques potentiellement litigieuses sont prévisibles et ne peuvent être éliminées d'emblée : elles peuvent être identifiées et gérées, ce qui requiert des participants des habiletés appropriées et l'usage d'un bon mode de règlement des conflits.

En ce qui concerne les participants à la coopération IO (le qui et avec qui) nous dégagons des recherches effectuées que la composition et la dynamique des groupes impliqués peuvent compter dans les conditions de réussite de la coopération IO. À cet égard, des aspects qui peuvent aider ou nuire ont été identifiés comme l'importance d'une vision partagée chez les

partenaires, le choix des partenaires sur la base de besoins de programmes, le fait que les ambiguïtés relatives à la composition et à la dynamique du groupe peuvent créer du stress chez les participants. Mais qu'en est-il dans l'administration publique : qui sont les principaux acteurs et avec qui agissent-ils en coopération? Et pour quels buts? Les relations avec des partenaires externes à la fonction publique seront prises en compte si elles s'insèrent dans la coopération IO des MO.

Et pour conclure avec le thème des résultats des rapports IO, nous avons constaté que les recherches nous livrent un verdict qui est loin d'être précis et concluant. Il n'y a pas de consensus sur les critères, les indicateurs et les instruments de mesure. Les supposés bénéfiques de la coopération ne sont pas appuyés sur des études empiriques : pour certains auteurs, l'explication tiendrait à la nouveauté des efforts collaboratifs, le savoir-faire collaboratif étant en voie de se former. La confusion dans les recherches viendrait notamment de ce que l'exercice est difficile et de la présence de nombreuses perspectives théoriques. La présence d'un important problème de gouvernance est néanmoins signalée, celui de la responsabilité diffuse des organisations participantes pour les résultats obtenus. De nombreuses propositions sont faites pour la suite des travaux : regrouper les indicateurs en trois catégories (structurels, processuels, de résultats); regrouper 38 critères de succès en trois moments du processus de politique (amont, milieu, aval); considérer à la fois les coûts et les bénéfiques dans toute tentative d'évaluation; mettre l'accent dans le processus d'évaluation sur ceux qui sont censés en bénéficier.

La conclusion générale de chercheurs parmi les plus cités semble bien résumer l'état actuel de la pratique de la coopération IO. Selon Huxham et Vangen, qui adoptent une approche réflexive et non normative, la collaboration aurait une grande valeur, mais ne serait à pratiquer que si c'est indispensable; c'est un exercice difficile avec des résultats souvent en deçà des attentes. Quand c'est opportun, il faut s'y plonger avec détermination et employer des stratégies appropriées pour gérer les tensions inévitables.

Comme la coopération IO ne va pas de soi, les résultats des expériences de coopération IO peuvent peser sur les chances de réussite des projets en cours et à venir. Pour notre recherche, il importe de repérer les signes d'évaluation des expériences de coopération IO et les approches privilégiées ainsi que l'appréciation faite par les participants de leur expérience en la matière.

CHAPITRE 3 : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE

Il importe maintenant de préciser notre démarche générale de recherche, notre posture épistémologique et ontologique et de définir les concepts clés. Nous enchaînerons en présentant la méthodologie de notre recherche.

3.1 Cadre théorique et conceptuel

Rappelons notre question principale de recherche et la proposition que nous y avons accolée : « Quelles formes prennent l'encadrement et l'évolution de la coopération inter organisationnelle dans l'administration publique québécoise entre 1976 et le début des années 2000 ? » La proposition (ou hypothèse) à vérifier s'énonce en deux volets :

L'introduction et la consolidation de l'encadrement de la coopération IO dans l'administration publique québécoise sont 1) plus occasionnées par des facteurs internes que des facteurs externes et 2) les membres du gouvernement les plus impliqués dans la gouverne centrale de l'État jouent un rôle plus déterminant dans le déclenchement de ces changements que les autres membres de l'Assemblée nationale et les hauts dirigeants de l'administration publique.

Pour en arriver à répondre à ces interrogations, nous avons formulé les sous-questions suivantes qui guident notre recherche :

1. Qu'est-ce que les recherches antérieures nous apprennent sur les différentes dimensions de la coopération IO et les cadres théoriques et méthodologiques pour l'examen de la coopération IO?
2. Quelle est la trajectoire suivie par l'État québécois au chapitre de la coordination et de la coopération inter organisationnelle dans l'administration publique québécoise du milieu des années 1970 à 2003, selon le cadre méthodologique adopté par Bouckaert et al. pour l'examen des mécanismes de coordination et complété par une approche basée sur l'analyse des types de relations IO?
3. Comment cette trajectoire se compare-t-elle à celle des sept pays analysés par Bouckaert et al. de 1980 à 2005?
4. Quelle définition donner à la coopération IO dans l'administration publique québécoise?

En réponse à notre première sous-question, nous avons conclu de notre recension des écrits qu'une bonne gamme de perspectives théoriques et disciplinaires sont utilisées pour l'analyse des rapports IO, mais qu'aucune ne s'impose d'emblée. Nous avons aussi constaté que notre objet de recherche rejoint plusieurs dimensions déjà étudiées, mais qu'il y a peu de recherche

portant directement sur la question que nous soulevons et qu'il subsiste beaucoup de lacunes, d'incertitudes et de désaccords dans la connaissance des rapports IO. La théorie de l'avantage collaboratif et de l'inertie collaborative d'Huxham et Vangen est sans doute valable pour la coopération IO dans l'administration publique et les stratégies proposées pour qui s'y engage devraient se révéler d'un grand secours pour les praticiens, mais elles ne nous renseignent guère sur l'encadrement de la coopération IO dans le contexte de l'administration publique québécoise, sur son évolution et sur le cadre de gouverne dans lequel il s'insère.

Après avoir réexaminé les cadres conceptuels proposés par les auteurs ou groupes d'auteurs les plus près de notre objet de recherche, nous concluons qu'aucun cadre conceptuel proposé n'est taillé sur mesure pour explorer la question que nous soulevons, mais que celui exploité par Bouckaert et al. (2010) est le plus prometteur pour nous éclairer sur les dispositifs liés à la coopération inter organisationnelle, malgré ses limites. C'est pourquoi nous avons l'intention de compléter l'analyse produite à l'aide de cette approche par un examen des types de relations inter organisationnelles de nature hiérarchique et de nature coopérative.

Rappelons brièvement la nature de la recherche de Bouckaert et al., leur cadre conceptuel et les résultats obtenus. Nous indiquerons ensuite les bénéfices escomptés de l'exploitation de ce cadre et ses limites en lien avec notre objet de recherche. Nous poursuivrons en expliquant comment nous le compléterons par l'examen des relations inter organisationnelles.

3.1.1 Rappel de la recherche de Bouckaert, Peters et Verhoest

Ces auteurs ont examiné l'évolution des mécanismes de coordination de sept États nationaux de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) entre 1980 et 2005 (*The Coordination of Public Sector Organizations – Shifting Patterns of Public Management*).

Si nous considérons que la coopération IO s'inscrit dans un effort de coordination d'ensemble de l'État, les travaux de ces auteurs nous éclairent substantiellement : ils démontrent une évolution dans les mécanismes de coordination de certains pays de l'OCDE, entraînée notamment par la spécialisation et la fragmentation introduites dans les organisations avec le courant du nouveau management public dans les années 1980, mouvement qui a favorisé l'introduction de mécanismes de marché et de réseau dans un univers dominé par le mécanisme hiérarchique et qui a provoqué un affaiblissement de la gouverne.

Il s'en est suivi un renforcement de la coordination gouvernementale dans une tentative pour réconcilier un meilleur contrôle stratégique de l'appareil d'État avec la flexibilité et l'autonomie introduites avec les nouveaux mécanismes. Or, la coopération est par définition plus associée aux mécanismes de réseau et de marché qu'au mécanisme hiérarchique, autre indice que l'introduction de la coopération IO dans les administrations publiques est relativement récente et qu'il s'agit d'une transformation potentiellement importante de la dynamique générale du fonctionnement de l'État. Mais les auteurs n'ont pas trouvé pour autant une trajectoire unique dans cette évolution : ils ont identifié de nombreux facteurs pouvant expliquer les schèmes spécifiques aux différents pays, ce qui laisse toute la pertinence à notre projet de recherche.

Livrant les résultats de leur recherche sur les mécanismes de coordination qui furent dominants dans les stratégies de coordination des sept pays étudiés, les trois auteurs ont constaté que, dans l'ensemble, le mécanisme de type hiérarchique a été affaibli depuis la fin des années 1980 en raison de la dévolution, de la dérèglementation ou de la décentralisation. L'accent fut mis sur les mécanismes de type marché, mais avec beaucoup de variantes. Après 1995, les mécanismes de type marché déclinent en importance. Tous les pays examinés expérimentent des formes de mécanismes formels de type réseau, combinés après 2000 avec un usage plus rigoureux de mécanismes de type hiérarchique. Selon les auteurs, le mécanisme de type hiérarchique semble avoir été rénové depuis la fin des années 1990 à l'aide de différentes interventions et, simultanément, une certaine centralisation de la coordination au bureau du premier ministre ou dans les agences centrales s'installait (p. 260). Malgré tout, les systèmes administratifs de coordination ne retournèrent pas à la configuration des années 1980 et le niveau de prolifération organisationnelle serait demeuré relativement haut dans quatre des sept pays qui avaient connu cette prolifération dans les années 1980, ce que les auteurs ont qualifié de tentative de réconcilier un meilleur contrôle stratégique de l'appareil étatique avec la flexibilité et l'autonomie associées à la fourniture de services (p. 260-263).

Les auteurs finissent par conclure qu'il n'y a pas une trajectoire homogène, mais plutôt un schème mixte où le dosage des différents types de mécanismes de coordination semble influencé par des schèmes spécifiques aux différents pays et, pour certains schèmes, par l'application des principes suivants : conserver les mécanismes réseau si c'est efficace, réduire les mécanismes de marché si ce ne l'est pas et accroître ou conserver les mécanismes de type hiérarchique pour rééquilibrer la coordination d'ensemble.

Some countries intentionally reduced HTM [mécanismes de type hiérarchique] whereas others wanted to keep them (and perhaps change their nature slightly), or others only wanted to reduce them in a slow way. All added NTM [mécanismes de type réseau] and MTM [mécanismes de type marché]. However, some wanted a lot of MTM, others only a limited amount; all tried to combine it with NTM, moving from informal to formal types.

Finally, some countries developed corrective actions following the next principles: keep NTM if it is effective, reduce MTM if it is ineffective, and increase or keep HTM to rebalance the coordination mix. (Bouckaert et al., 2010, p. 263)

Ils ont relevé plusieurs raisons pouvant expliquer les schèmes spécifiques aux différents pays. Il y a eu une évolution de la coordination de type réseau en raison de l'accroissement de l'autonomie des agences et du rôle changeant des départements centraux/horizontaux; le type de responsabilité au sein du gouvernement (collégiale ou ministérielle) peut avoir une influence, tout comme les secrétariats politiques ministériels et le rôle historique des départements centraux/horizontaux. Autour des agences, il y a des relations différentes entre spécialisation et coordination et le type d'agence importe (à objectif unique ou objectifs multiples). La relation entre le politique et l'administratif est importante, car elle détermine le niveau où la coordination des politiques s'effectue et elle influence l'importance des instruments administratifs de coordination (p. 263-264).

Les auteurs concluent que le mouvement de pendule observé depuis quelques décennies entre la spécialisation, l'autonomie et la mise au point de différents outils pour améliorer la cohérence et la coordination se poursuit (p. 271). Plusieurs types de trajectoires ont été observés (spécialisation et fragmentation poussées suivies d'un resserrement de la coordination ou trajectoire plus linéaire) et les questions soulevées par cette recherche abondent, onze thèmes d'investigation étant proposés (p. 264-270). Même si le Canada (et le Québec) était absent de l'échantillon examiné, nous disposons avec cette étude d'un cadre conceptuel permettant de décrire et d'analyser l'évolution des mécanismes de coordination au sein des États (et une base de comparaison avec sept pays), cadre qui nous apparaît utile en ce qu'il englobe des relations IO de nature verticale et horizontale (proche de notre thème de la coopération) sous le thème plus général de la coordination gouvernementale.

3.1.2 Bénéfices et limites du cadre conceptuel

Les auteurs proposent un cadre conceptuel qui permet de comparer le Québec aux sept pays déjà analysés en le situant par rapport aux autres trajectoires de la coordination. Notre connaissance de l'histoire de l'administration publique québécoise nous suggère l'idée que l'analyse de la

coordination québécoise du milieu des années 1970 au début des années 2000 conclura à la prépondérance du mécanisme de type hiérarchique (HTM) dans le temps et à l'introduction de mécanismes de marché et de réseau durant cette période, avec un impact qu'il reste à préciser. On devrait observer une trajectoire assez linéaire, comme celle de la France et de la Belgique, qui laisse plus l'image d'une évolution prudente, en plus d'obtenir un éclairage sur le mixage entre les différents types de mécanismes selon les périodes.

Par ailleurs, la définition que se donnent les auteurs de la coordination ne nous semble pas toucher tous les aspects de la coopération IO en mettant plus en valeur la recherche de cohérence ou l'évitement des incohérences et des chevauchements : elle ne met pas l'accent sur la recherche d'économies, d'efficacité et d'innovations. C'est davantage le sens premier de coordination qui ressort :

« In this book, coordination in a public sector interorganizational context is considered to be the instruments and mechanisms that aim to enhance the voluntary or forced alignment of tasks and efforts of organizations within the public sector. These mechanisms are used in order to create a greater coherence, and to reduce redundancy, lacunae and contradictions within and between policies, implementation or management (Metcalfe 1994; Peters 1998; Alexander 1995; Thompson 1967). (Bouckaert et al., 2010, p. 16)

Les auteurs ont suivi cette piste en partant de l'hypothèse que la spécialisation et la fragmentation ont affaibli la capacité de coordination du gouvernement, que de nouveaux mécanismes de coordination (réseau et marché) ont été introduits avec cette fragmentation et que l'État a réajusté la coordination, notamment en renforçant le mécanisme hiérarchique (parfois en atténuant le mécanisme de marché). Ce qui surprend, c'est que l'analyse met les projecteurs sur la spécialisation comme principal moteur de ces changements, alors que les auteurs conviennent qu'il y a durant cette période 11 autres facteurs qui ont pu agir comme conducteurs ("driver") pour la coordination dont : l'importance des objectifs de politique horizontale (égalité des chances, développement durable...); le besoin d'une plus grande collaboration pour la livraison de services; les technologies de l'information et des communications et le gouvernement électronique (p. 255).

Les auteurs identifient huit barrières additionnelles à la coordination dans le secteur public, en plus de la spécialisation et du fait que la coordination est souvent vue comme un coût plutôt qu'un bénéfice potentiel (p. 30-32) : tels le manque d'intérêt, le partage d'informations insuffisant, les incitatifs au secret, l'information c'est le pouvoir, la politique partisane, l'accord sur ce qui est une bonne politique, le temps, la reddition de comptes. Mais cette analyse n'est pas

poussée par les auteurs qui se situent à un niveau plus descriptif et au plan macro pour l'explicatif.

Les auteurs fournissent une typologie des différents types d'instruments de coordination sous chaque mécanisme, une typologie qui s'est avérée exhaustive pour examiner l'évolution de la coordination dans sept pays à la fin du XXe siècle et que nous présentons dans le tableau suivant.

Tableau 10

Typologie des mécanismes et des types d'instruments de coordination selon Bouckaert et al. (2010), p. 73-74

Mécanismes de coordination	Types d'instruments de coordination
Hiérarchique	<ul style="list-style-type: none"> -Management stratégique unilatéral de haut en bas ('1.2 <i>Top-down and unilateral strategic management</i>); -Systèmes de gestion financière basés sur les intrants ('2.1 <i>Traditional input-oriented financial management systems</i>); -Remaniement des mandats des organisations ('5. <i>Reshuffling of competencies: organization merger or splits; centralization (decentralization)</i>); -Réorganisation des voies de contrôle ('6. <i>Reshuffling of lines of control</i>); -Mise sur pied de fonctions de coordination ('7. <i>Creating coordinating functions: establishment of a specific coordinating function or entity</i>)
Réseau	<ul style="list-style-type: none"> -Management stratégique de bas en haut et interactif ('1.1. <i>Bottom-up and interactive strategic management</i>); -Systèmes de management financier orientés résultats fondés sur l'échange d'information et renforcement par politiques ministérielles ('2.3. <i>Results-oriented financial management systems based on information exchange and consolidation according to policy portfolios</i>); -Culture inter organisationnelle et management des connaissances ('3. <i>Inter-organizational culture and knowledge management</i>); -Consultation commandée ou examen de systèmes ('4. <i>Mandated consultation or review system</i>); -Systèmes pour échange d'information ('9. <i>Systems for information exchange</i>); -Organes de conseil et de négociation ('10. <i>Negotiation bodies and advisory bodies</i>); -Organes de prise de décision en groupe ('11. <i>Entities for collective decision-making</i>); -Organisation partenariale ('12. <i>Common organizations – partnership organizations</i>); -Structures de production (ou de services) à la chaîne ('13. <i>Chain-management structures</i>).
Marché	<ul style="list-style-type: none"> -Systèmes de management financier orientés résultats avec accent sur les incitatifs pour les organisations ('2.2. <i>Results-oriented financial management systems focused on incentives for units</i>); -Marché réglementé ('8. <i>Regulated markets: internal markets, quasi-markets, voucher markets and external markets, competitive tendering</i>).

Les auteurs décrivent une variété de formes que prennent les mécanismes de coordination et qui seront autant d'indices pour repérer les types d'instruments de coordination (notre traduction).

Tableau 11

Les formes de la coordination selon les divers mécanismes (Bouckaert et al., 2002, p. 36-48)

Types de mécanisme	Formes prises par les mécanismes de coordination
Hiérarchique	<ul style="list-style-type: none"> -Changement dans l'organisation du travail (séparer, fusionner, décentraliser); -Changer les voies de contrôle; -Établir des voies de contrôle transversales (management par projet); -Création d'un organe spécifique de coordination (comités de ministres, bureau du premier ministre) : contrôle et en même temps autonomie restreinte; -Mécanismes procéduraux (passages obligés durant la préparation de nouvelles politiques).
Marché	<ul style="list-style-type: none"> -Accent sur la concurrence, contrats ciblant les résultats, mesures incitatives à la performance comme instrument de contrôle; -Deux conditions à assurer : a) lien clair entre service et prix; b) concurrence entre fournisseurs et liberté de choix pour l'utilisateur; -L'usage du contrat est central (relation d'égalité entre contractants) : auto-coordination horizontale.
Réseau	<ul style="list-style-type: none"> -Dépend d'activités collaboratives volontaires et de la solidarité inter organisationnelle; -Peut prendre une forme plus formelle avec un contrat (mais aussi informelle); -Repose sur le marchandage, la négociation, la cooptation mutuelle entre participants.

Aux dires des auteurs, la fonction publique est l'une des plus importantes structures informelles de coordination pour le gouvernement. Il faudra regarder de ce côté, car ils ajoutent que le gouvernement peut jouer un rôle en créant, gérant ou soutenant des réseaux coopératifs parmi ses organisations publiques (p. 47).

D'entrée de jeu, nous savons que le Québec n'a pas fragmenté profondément son administration publique ni séparé systématiquement la conception des politiques de leur mise en œuvre. Il a néanmoins pris plusieurs initiatives pour ajuster son administration aux exigences d'efficacité, d'efficience dans le service, d'enjeux complexes et transversaux. Ce cadre conceptuel pourrait-il mettre vraiment en valeur ces initiatives? Peut-être en mettant l'accent sur les stratégies de coordination qui sont de deux types selon les auteurs : initiatives politiques explicites (N.-Z., U. K.) ou programmes de réforme du secteur public. À cet égard, les auteurs observent qu'il y a des

stratégies différentes dans les sept pays et ils ont des explications locales pour chaque schème particulier (p. 256 et suivantes).

Le nombre (11) et la nature des questions soulevées par les auteurs en conclusion laissent voir à notre avis la portée partielle de ce cadre conceptuel pour étudier la coordination dans l'État et plus encore pour la coopération IO. Ils se demandent notamment s'il y a d'autres trajectoires possibles (Q.1); qui est responsable de la coordination de la coordination et ce qu'est la coordination optimale (Q. 2); quelle sera la prochaine étape (car il n'y a pas de « fin » à l'histoire); la complexité croissante des systèmes étant impressionnante, comment rendre les mécanismes de réseau et de marché plus fonctionnels (Q. 8); quel serait le mixage idéal des trois mécanismes (Q. 9); quelles sont les variances à l'intérieur d'un pays (Q. 10); quelles théories peuvent aider à décrire... les similarités et différences dans les dynamiques de trajectoires dans différents pays (Q. 11).

Ce cadre conceptuel demeure à un niveau macro pour examiner l'évolution à trois paliers de structures : le PM et le cabinet; les ministères; les autres structures au niveau trois rattachées aux ministères. Et comme l'analyse scrute surtout les rapports entre ces paliers qui sont dans une relation d'autorité, il est possible que beaucoup de rapports horizontaux passent inaperçus. À notre avis, pour examiner les formes émergentes de « coordination » au sein de l'État, il faut scruter plus avant les formes de relations horizontales fondées sur des rapports volontaires qui peuvent prendre la forme de dyades, de triades et de regroupements multipartites plus ou moins vastes et cela nécessite de descendre au moins au palier intermédiaire.

Nous concluons à l'intérêt d'avoir une image de la situation québécoise selon les mêmes schémas que ceux produits par Bouckaert et al., mais que leur approche essentiellement macro ne peut combler tous les besoins de notre recherche: il nous faudra aller au niveau méso et scruter les relations horizontales. Les auteurs utilisent une typologie faisant appel à trois volets de coordination (hiérarchie, marché, réseau) : nous y ajouterons une analyse sur les deux axes (vertical – horizontal) où nous allons retrouver les mécanismes de marché et de réseau sur l'axe horizontal. La coopération n'est pas vraiment définie chez Bouckaert et al., étant présentée comme un sous-ensemble de la coordination. D'ailleurs, leur définition de la coordination colle plus au sens premier visant à éviter l'incohérence et moins sur les bénéfices pouvant provenir d'une initiative des organisations. Ils mettent les projecteurs sur les acteurs politiques alors que

nous pensons, comme d'autres auteurs tels Campbell et Kingdon, que les acteurs administratifs peuvent aussi jouer un rôle important. La piste des conducteurs (« drivers ») de la coordination et des barrières est à considérer. Les formes que peuvent prendre les trois types de mécanismes fournissent aussi des repères.

Il nous reste un dilemme : même si cela se passe sur l'axe horizontal, les auteurs traitent différemment les mécanismes de marché et de réseau qui proviennent d'origines différentes ou reposent sur des dynamiques différentes, alors que nous sommes portés à les analyser sur la même base en privilégiant la dimension volontaire par rapport à la dimension contrainte. Mais les deux mécanismes de marché et de réseau font appel à une base volontaire et peuvent être formalisés (appuyés sur un contrat). Aux fins de la démonstration des auteurs de l'étude et pour montrer l'inspiration du mouvement du nouveau management public avec ses mécanismes de marché, on peut comprendre leur choix. D'autant plus que les mécanismes de réseau sont plus naturels et anciens pour l'administration publique que les mécanismes de marché dont l'introduction est plus récente et très variable selon les pays. On pourrait nous faire observer, à bon droit, que l'encadrement n'est probablement pas le même selon qu'il s'agit de relations IO horizontales appuyées sur la logique de marché ou celle de réseau. Nous optons donc, en plus de l'analyse de l'axe vertical de la coordination, pour l'analyse sur l'axe horizontal, tout en procédant comme les auteurs l'ont fait au classement et à l'analyse des diverses manifestations de coordination observées selon qu'il s'agit de mécanismes de type hiérarchique, de type marché ou de type réseau.

3.1.3 Complément au cadre conceptuel avec l'analyse des types de relations inter organisationnelles

Nous avons constaté dans la recension des écrits la large part consacrée par les chercheurs aux différents aspects des rapports inter organisationnels. Nous estimons que le repérage que nous pourrions réaliser sur les types d'instruments de coordination nous fournira une bonne base pour détecter les dispositifs de l'encadrement de la coopération IO, mais qu'il nous manquera de l'information pour bien qualifier les voies où se développe ce partenariat et celles où continue de prédominer la coordination de type hiérarchique. Bouckaert et al. nous mettent sur une piste en citant Metcalfe qui, comme nous l'avons vu dans la recension des écrits, reconnaît différents niveaux dans la coordination, allant de l'absence de coordination lorsque les MO prennent leurs

décisions de façon autonome jusqu'au plus haut niveau d'intensité avec la stratégie gouvernementale, en passant par des degrés intermédiaires comme l'échange d'informations entre MO et la consultation d'autres MO.

Poussant la recherche d'une typologie plus adaptée à nos besoins, nous avons trouvé dans un texte de Jacques Bourgault une approche pouvant nous éclairer dans notre démarche. Pour les fins de son article, il rappelle que les formes génériques du concept de gestion horizontale sont apparues sous divers dispositifs : le partage d'informations, la consultation, la concertation, la coordination, la mise en commun de ressources matérielles et d'expertise, les partenariats de complémentarité, les actions conjointes, l'intervention intégrée de mandats verticaux¹⁴.

Mais comme nous ne sommes pas ici dans l'analyse de la pratique de la gestion horizontale, nous chercherons à repérer les domaines et les types de relations IO dans l'administration publique québécoise qui ont une assise dans le cadre de gouverne, à les situer sur l'axe des relations verticales ou horizontales et à suivre leur évolution en même temps que la transformation des mécanismes de coordination et de coopération. Pour réaliser cet inventaire, nous avons examiné les lois constitutives des ministères et organismes et celles qui établissent le cadre de gestion gouvernementale. Nous avons choisi d'établir ce repérage pour l'année 2012 qui était notre cible initiale pour l'examen des périodes de gouvernement depuis 1976; notre approche va consister, à l'aide de ce schéma caractéristique de la situation de 2012, à présenter ce qui est alors en vigueur à chaque période (en laissant en pointillé ce qui n'est pas en vigueur) et à montrer l'évolution sur la période précédente. Le tableau 12 ci-dessous repère les domaines et les types de relations IO en vigueur en 2012 en vertu de dispositions légales ou de décisions gouvernementales : les types de relations IO sont rangés selon qu'ils sont de nature hiérarchique ou de nature coopérative, selon le caractère de la relation (base volontaire ou non).

¹⁴ BOURGAULT, Jacques (2004), « La 'gestion horizontale' : une autre mode passagère ou une percée durable? », dans VENNE, Michel (dir.), *L'Annuaire du Québec 2004*, St-Laurent, Fides, p. 693-695.

Tableau 12

Types de relations IO des MO de l'administration gouvernementale québécoise selon l'axe de la relation : vertical, horizontal (état de situation en 2012)

Types de relations IO entre MO	Sous-types de l'axe vertical (type hiérarchique)	Sous-types de l'axe horizontal (type réseau ou type marché)
1-Assistance à un MO	1.1 En provenance du central	1.2 À l'initiative d'un MO sectoriel pour la réalisation de sa mission
		1.3 À la demande d'un MO à un autre
2-Consultation d'un autre MO	2.1 Consultation obligatoire de MO	2.2 Consultation à l'initiative d'un MO
3-Contribution à la mission d'un autre MO	3.1 Par mandat légal ou décret	3.2 Convenu par entente entre les MO
4-Contribution de l'ensemble des MO à une mission du gouvernement	4.1 Coordination par le central 4.2 Coordination par un MO	
5-Échange d'information	5.3 Obligation de transmettre de l'information	5.1 Initiative d'un MO, base volontaire
		5.2 Encadré par la Loi d'accès aux documents des organismes publics...
6-Échange de ressources	6.1 Transfert de ressources décidé par le central	6.2 Transfert de ressources initié par un MO
	6.4 Échange contre un service (obligé)	6.3 Échanges de ressources contre un service (volontaire)
		6.5 Prêts de ressources entre MO
7-Mise en commun de ressources dans un but spécifique	7.1 À l'instigation du central	7.2 À l'initiative d'un MO
		7.3 Mise en commun impliquant un tiers externe à l'administration gouvernementale
8- Obtention d'un accord préalable	8.1- D'un ministère central	
	8.2- D'un autre MO à vocation sectorielle	
9- Reddition de comptes	9.1 Reddition de comptes à l'Assemblée nationale	9.3 Reddition de comptes aux partenaires MO
	9.2 Reddition de comptes au gouvernement	
10-Transmission d'un	10.1- Obligation d'obtenir un avis	10.3- Avis transmis à l'initiative

avis	10.2- Demande facultative d'avis	d'un autre MO
------	----------------------------------	---------------

3.1.4 Posture épistémologique et ontologique

Notre positionnement fait en sorte que la coopération IO nous apparait être un construit d'acteurs institutionnels et individuels, en évolution, multifacette, aux résultats incertains; nous ne concevons pas la coopération IO comme un phénomène objectif, univoque, immuable et facilement prédictible. Parmi les courants épistémologiques, le constructivisme regroupe les caractéristiques qui rallient le mieux notre position de praticien, de conseiller et de chercheur en administration publique.

En effet, ce courant adopte une conception active de la connaissance (interaction entre sujet et objet) qui nous semble mieux rendre compte de la réalité de l'administration publique que la séparation objet/sujet privilégiée par le courant positiviste. Il s'agit d'une connaissance construite subjectivement, impliquant la conscience du sujet connaissant et située dans le contexte et dans le temps. Connaissance construite projectivement, selon l'expression de Le Moigne (1999, p. 114), elle n'établit pas de distinction entre connaissance commune et connaissance scientifique et porte un agenda social, une finalité, la connaissance construite pouvant à son tour agir sur la réalité. Adoptant une logique dialectique et circulaire, le constructivisme se propose d'appréhender la complexité plutôt que de la réduire, le critère d'évaluation de la connaissance pour le chercheur étant la faisabilité projective et non la vérité objective (Le Moigne, 1999, p. 118). Alors que le courant positiviste se consacre à ce que les choses sont ou peuvent être, le constructivisme s'autorise à regarder ce qui devrait être, question importante en administration publique où, selon les propos de White, la mise au point de politiques publiques exige que l'on donne des avis, impliquant faits et valeurs (White, 1992, p. 161).

Mais dans la perspective constructiviste cohabitent plusieurs visions et théories. Dans un article paru en 2011, Marie-Noëlle Albert et Marie-Josée Avenier font un rappel des deux principaux paradigmes épistémologiques constructivistes disponibles actuellement. L'un a été conceptualisé par Guba et Lincoln (1989) et relève du postmodernisme : il « ... repose sur trois hypothèses fondatrices : une hypothèse d'ontologie relativiste, une hypothèse d'épistémologie moniste subjectiviste, une hypothèse de méthode herméneutique » (Albert et Avenier, 2011, p. 25-26).

L'autre est le paradigme épistémologique constructiviste pragmatique (PECP) qui « ... concerne la légitimation épistémique de théories de la connaissance qui portent exclusivement sur la mise en ordre et l'organisation d'un monde constitué par l'expérience humaine (von Glaserfeld, 1988) » (Albert et Avenier, 2011, p. 25). Elles ont en commun nous disent les auteurs l'hypothèse fondatrice de non-séparabilité, dans le processus de connaissance, entre l'observateur et le phénomène observé, mais comportent des « ... différences fondamentales entre les autres hypothèses fondatrices [qui] engendrent des conséquences épistémiques et méthodologiques majeures », notamment que la première approche questionne la possibilité de généraliser des savoirs alors que le paradigme pragmatique travaille à l'élaboration de « savoirs locaux » et de « savoirs génériques » (Albert et Avenier, 2011, p. 25-30).

Pour une bonne part, nous souscrivons à la démarche du PECP décrite par les auteures :

Dans le PECP, la connaissance a le statut d'hypothèses plausibles adaptées à l'expérience des sujets qui la génèrent. Elle est destinée à être utilisée comme un guide heuristique pour encourager la réflexion, éclairer des situations problématiques ou stimuler l'action créative en donnant à voir des voies plausibles pour atteindre certains buts. La légitimation pragmatique des connaissances repose sur la capacité de ces connaissances à constituer des repères viables pour cheminer dans le monde en direction de ses buts (Avenier, 2010a; Glaserfeld, 2001). Les connaissances ne s'expriment pas sous la forme de théories prédictives ni de règles normatives à suivre nécessairement. Elles sont vues comme génératives (Gergen, 1994), en particulier destinées à générer un dialogue réflexif (Numagami, 1998). (2011, p. 27)

Les « savoirs locaux » sont définis comme la mise en mots de « ... certaines connaissances d'acteurs de l'organisation étudiée relatives à la problématique pratique qui sous-tend la question de recherche », alors que les « savoirs génériques » ont trait à « ... des savoirs relatifs à des genres de phénomènes plutôt qu'à des cas particuliers – épisodes ou événements – et qu'à des régularités statistiques » (Albert et Avenier, 2011, p. 30). Ces auteurs indiquent que dans les sciences de la gestion, « ... les savoirs génériques s'expriment sous la forme de métamodèles, de configurations, de 'frameworks' ... de 'règles technologiques' ... et d'outils... » (2011, p. 31). Le paradigme pragmatique se déploie en un processus global de recherche en cinq étapes dont la portée nous rejoint également, car, en plus de la conception du canevas de la recherche (1), de la construction des savoirs locaux (2), de l'élaboration de savoirs génériques (3) et de la communication des savoirs (4) il comporte une étape d'activation des savoirs (5) (Albert et Avenier, 2011, p. 33), étape que nous comptons réaliser après l'acceptation de la thèse. Dans cette approche, le travail épistémique (préféré au terme de « réflexivité ») se poursuit tout au long du projet de recherche (Albert et Avenier, 2011, p. 28).

Notre hésitation à nous ranger entièrement sous cette bannière du constructivisme pragmatique tient au fait que nous ne partons pas nécessairement d'une problématique pratique persistante émise par les praticiens et fondée seulement sur l'expérience de praticiens pour générer les savoirs locaux (Albert et Avenier, 2011, p. 23). Ici, la problématisation vient du chercheur et nous ne mettrons pas seulement à profit l'expérience des praticiens individuels, mais aussi des acteurs institutionnels s'exprimant dans des textes collectifs (lois, règlements, etc.). De plus, bien que nous espérons pouvoir parvenir à des « savoirs génériques » qui pourront être exploitables dans d'autres contextes avec les précautions requises, il n'est pas acquis au départ que nous y parviendrons.

Pour plus de clarté, au lieu de nous en remettre à une bannière spécifique dans un contexte où les catégorisations ne semblent pas encore complètement cristallisées, nous exposerons explicitement les divers aspects de notre posture.

Ainsi, en nous référant aux repères proposés par Pourtois, Desmets et Lahaye en matière de postures et démarches épistémiques en recherche, nous estimons que notre posture relève de l'anti-réalisme en ce sens que la réalité doit « ... être subordonnée à un travail réflexif et rationnel pour qu'on puisse l'expliquer » (Pourtois et coll., 2006, p. 183). Quant à notre démarche, nous pourrions la qualifier : 1) de monadiste (dans laquelle le chercheur ne se dissocie pas de l'évènement, le chercheur considérant qu'il contribue à l'émergence de ce qui se produit); 2) d'une combinaison de perspectives émique (l'explication du monde fournie par les acteurs) et étique (explication donnée par le chercheur); 3) d'une démarche communicationnelle, plutôt qu'instrumentale, « ... où les notions de compréhension et d'intersubjectivité sont pleinement présentes ». Quant aux quatre grands types de paradigmes exploitables, nous nous inscrivons principalement dans les paradigmes descriptif (décrire des phénomènes, classifier) et compréhensif (« ... expliciter le sens que la réalité présente pour les personnes dans leurs expériences quotidiennes »). Les auteurs constatent que certains chercheurs opteront pour l'utilisation de plus d'un paradigme avec la conséquence qu'ils auront à traiter les divergences qui résulteront de savoirs de nature différente provenant des différents paradigmes : nous prendrons soin d'identifier et d'analyser ces divergences (Pourtois et coll., 2006, p. 183-5).

Considérant notre objet de recherche à caractère exploratoire et l'absence de théories éprouvées directement reliées à notre objet révélée par notre recension des écrits, notre cadre théorique

misera sur les théories de sens commun, à savoir « ... des théories informelles qui s'élaborent sur base de l'expérience personnelle des acteurs... et qui imposent un agencement conceptuel de sens commun à la démarche de recherche » (Pourtois et coll., 2006, p. 187) et aussi sur le savoir scientifique par l'usage de certains construits théoriques.

Nous adopterons une méthodologie *a posteriori* où il n'y a pas d'hypothèses explicites à vérifier, mais où il s'agit plutôt « ... dans un premier temps, de voir ce qui va s'y dérouler, et, dans un second temps, d'émettre a posteriori des hypothèses et interprétations au sujet de ce qui a été observé », en d'autres termes une démarche d'enquête plutôt que de procès (Pourtois, 2006, p. 188), d'induction plutôt que de déduction. La proposition à deux volets que nous accolons à notre question principale de recherche n'a pas pour conséquence de déterminer toute notre démarche de recherche, mais bien d'indiquer des explications plausibles importantes concernant les changements que nous allons observer afin de garder ces thématiques en vue.

Aux phases d'analyse des données et d'interprétation, nous utiliserons un amalgame de perspectives émique (le point de vue des acteurs) et étique (le point de vue du chercheur) (Pourtois, 2006, p. 188) qui pourra nous conduire à des propositions théoriques.

En matière d'approches et de techniques de recherche, notre démarche misera sur l'analyse documentaire de nature qualitative puisqu'il s'agit essentiellement de mettre au jour l'encadrement de la coopération IO et de la coordination dans l'administration publique québécoise. Les informations dont nous avons besoin pour y parvenir se trouvent avant tout dans les textes officiels, à savoir les lois, les règlements et les autres décisions gouvernementales et administratives constituant le cadre de gestion de l'État et du gouvernement; pour leur donner leur juste sens, il faut aussi compter sur les différents documents officiels qui les préparent, les expliquent et rendent compte de leur effets. Les écrits entrant dans la catégorie de la « littérature grise », à savoir les documents de l'administration qui n'ont pas un caractère public, peuvent aussi être d'une grande utilité pour compléter l'analyse. Nous puiserons également dans les différents écrits scientifiques, journalistiques et de témoignages qui ont traité des thématiques que nous allons aborder pour nous mettre sur des pistes d'explications ou les corroborer. Pour la période de temps que nous couvrons, nous serons plus surchargés de documents potentiels que l'inverse, une des difficultés rencontrées résidant dans l'obligation de consulter sur papier, la plupart du temps, des documents rédigés avant les années 1995, moment où le passage à l'ère

numérique de l'administration québécoise a changé le niveau d'accès et la masse des documents pouvant être consultés.

Sur le plan de la connaissance, le document écrit constitue, « parce qu'il permet d'opérer certains types de reconstruction ... une source extrêmement précieuse pour tout chercheur en sciences sociales. » (Cellard, 1997, p. 251). L'auteur y voit aussi d'autres atouts, comme le fait qu'il permet d'ajouter la dimension temporelle, favorisant l'observation de l'évolution de l'objet d'étude et qu'il annule la possibilité de réaction du chercheur à l'opération de mesure. L'approche n'est pas exempte d'obstacles : le chercheur ne peut exiger de précisions supplémentaires du document, il doit localiser les écrits pertinents, évaluer leur crédibilité et leur représentativité et bien comprendre le sens du message (ibid., p. 252).

Nous constaterons dans les chapitres suivants que les documents officiels seront la principale source de notre analyse et que les textes émanant de l'Assemblée nationale et des organismes centraux du gouvernement y seront prédominants. Quant aux autres documents qui viendront appuyer notre recherche et notre compréhension des événements, nous constaterons parfois une variation des sources selon les périodes, certaines séries d'analyses très pertinentes prenant fin brusquement. Cellard énonce certaines mises en garde justifiant une analyse préliminaire, comme le contexte dans lequel a été produit le document, les destinataires du texte, les motifs de l'auteur, l'authenticité et la fiabilité du texte, la nature du texte et sa logique interne (ibid., p. 255-259). Il en vient à décrire le processus d'analyse ainsi :

En définitive, comme l'exprime bien Foucault, le chercheur déconstruit, triture son matériel à son gré, puis procède à une reconstruction en vue de répondre à son questionnement. Pour y parvenir, il doit s'employer à découvrir les liens entre les faits accumulés, entre les éléments d'information qui semblent de prime abord étrangers les uns aux autres, comme le signale Deslauriers (1991 : 79). C'est cet enchaînement de liens entre la problématique du chercheur et les diverses observations puisées dans sa documentation qui lui permet de formuler des explications plausibles et de dégager une interprétation cohérente, de procéder à une reconstruction d'un aspect quelconque d'une société donnée à tel ou tel moment. (Ibid., p. 260)

Cellard nous rappelle que c'est « ... la qualité de l'information, la diversité des sources utilisées, des corroborations, des recoupements qui donnent sa profondeur, sa richesse et sa finesse à une analyse » (ibid., p. 261). D'où l'invitation à avoir recours à des éléments provenant « ... d'autant de sources qu'il est possible, de personnes ou de groupes représentant autant d'intérêts différents... » (idem). Ce à quoi nous serons sensibles lorsque le type de texte le justifiera. De plus, et à l'exemple de Bouckaert et al., nous soumettrons notre analyse à des experts qui, en

raison de leur connaissance de l'administration publique québécoise acquise comme hauts fonctionnaires ou cadres dans des organismes centraux, des ministères et organismes, pourront procéder à une certaine validation de nos résultats et de notre interprétation.

Pour bien exposer notre position de chercheur, il importe de rappeler que nous avons été influencé dans la rédaction de la question de recherche et de la proposition à vérifier par nos observations de praticien, de gestionnaire en ressources humaines dans l'administration publique québécoise, ayant eu à œuvrer durant la majeure partie de notre carrière à la gestion d'équipes dédiées à l'évolution des textes encadrant la gestion des ressources humaines et pour ce faire, en contact régulier avec des dirigeants et cadres des ministères et organismes, des spécialistes et des syndicats et associations d'employés non syndiqués. Tout en voulant poser un regard le plus objectif possible sur la problématique, nous concevons que nos acquis vont nous influencer dans le choix des différents objets à observer : nous estimons qu'il s'agit d'un atout, mais aussi d'une vision sélective qui nous obligera à une démarche réflexive en cours de recherche et à une grande transparence dans l'exposé de notre démarche. Nous avons la plus haute considération pour le service public et pour les personnes qui y consacrent leur talent; nous espérons ici faire œuvre utile en offrant certains éclairages aux décideurs (tant politiques qu'administratifs), aux différents niveaux de titulaires de la fonction publique ainsi qu'aux théoriciens.

Nous sommes enclins à suivre la suggestion de plusieurs chercheurs sur les rapports IO à l'effet d'adopter une approche transdisciplinaire. Nous aurons recours à des concepts et théories de plusieurs disciplines : théorie des organisations et management public, science politique, institutionnalisme, histoire, sociologie, droit.

3.1.5 Définition des termes

Il importe de préciser le sens que nous donnons à des termes qui constituent des concepts clés pour notre recherche : coopération IO, non-coopération IO, encadrement de la coopération IO, administration publique québécoise, ministère et organisme. Nous ne reprendrons pas ici les définitions données plus haut en lien avec le cadre conceptuel de Bouckaert et al. et les ajouts que nous avons faits pour aborder les relations IO (nous utiliserons aussi l'expression rapports IO comme synonyme), tels mécanismes et instruments de coordination, formes de coordination, domaines et types de relations IO et facteurs de changements.

Nous avons vu dans les ouvrages collectifs effectuant un tour d’horizon des recherches récentes sur les relations IO que les concepts clés n’étaient pas encore fixés, collaboration, coopération, « coopération » et même coordination étant souvent utilisées pour décrire des phénomènes de même nature. Pour notre recherche, nous nous sommes donné une définition opérationnelle provisoire de la coopération IO que nous nous emploierons à consolider au fil de notre investigation, car nous considérons que l’exploration des manifestations de la coopération IO profiterait grandement d’une délimitation précise des rapports considérés en la matière. Nous avons élaboré cet énoncé en nous appuyant sur la recension des écrits pour les paramètres généraux (cf. p. 50 plus haut) et nous l’avons ajusté en lui donnant une résonance propre à l’administration publique québécoise, soit en illustrant le « comment » par une énumération des domaines où se pratiquent les rapports IO en utilisant le repérage du tableau 12 ci-dessus:

Par coopération IO dans l’administration publique québécoise, nous entendons l’action concertée [le quoi] de plusieurs organisations (et de leurs représentants reconnus) [le qui] s’engageant sur une base égalitaire et horizontale [le quoi] dans l’un ou plusieurs des types de rapports suivants : assistance à un autre MO, consultation d’un autre MO, contribution à la mission d’un autre MO, échange d’information, échange de ressources, mise en commun de ressources dans un but spécifique, reddition de comptes à un autre MO, transmission d’un avis [le comment], en vue de faire face à des enjeux liés à leur mission, qu’elles estiment ne pas pouvoir affronter isolément, ou pas aussi facilement, seules [le pourquoi]. Par non-coopération IO, nous ciblons l’incapacité, le refus ou l’omission de s’engager dans l’un ou plusieurs des rapports énumérés ci-dessus qui pourraient être profitables à la réalisation de la mission d’une organisation intéressée par des rapports IO. La décision de coopérer implique plus d’une organisation alors que la non-coopération peut être le choix d’une seule, tout en nécessitant des rapports avec au moins une autre organisation.

Comme il est souvent d’usage pour ce genre de concept, nous avons complété l’énoncé en tentant de définir ce que serait la non-coopération IO, bien que la concentration de notre recherche sur l’encadrement offrira peu de prise pour la valider. Quant à notre définition opérationnelle provisoire, nous y reviendrons à la fin dans le chapitre d’analyse et de discussion de nos résultats pour la finaliser et en tirer une définition plus générale pouvant s’appliquer à d’autres administrations publiques.

Nous avons choisi d’examiner la coopération IO en fixant notre regard sur la toile de fond où les relations inter organisationnelles peuvent s’exercer dans une administration publique et sur l’armature qui les soutient. C’est pourquoi nous avons choisi un concept très englobant pour qualifier cette toile de fond et cette armature, l’encadrement, et nous évitons d’y accoler des épithètes qui pourraient donner lieu à des interprétations diverses. Ainsi, nous pourrions accompagner le concept de qualificatifs tels régulateur, normatif, cognitif, comme le font les

néo-institutionnalistes en traitant des dimensions des institutions dans l'étude du changement (comme Campbell cité plus haut). Cela nous amènerait à définir chaque qualificatif sans être assuré que le lecteur s'y retrouverait mieux en raison de conceptions nuancées entre les courants et disciplines¹⁵ et même chez les praticiens : nous en voulons pour preuve le terme *normatif* qui n'inclut pas les dispositifs légaux et réglementaires pour les institutionnalistes (c'est plutôt la dimension régulatrice chez Campbell), mais qui les couvrent bien pour la plupart des praticiens de l'administration publique québécoise, pour qui l'expression *cadre normatif* englobe toute forme de dispositions dont ils doivent tenir compte dans l'action. Comme notre objectif dans cette recherche ne va pas jusqu'à classer dans des catégories les aspects de l'encadrement de la coopération IO que nous détecterons, nous nous en tiendrons à une définition la plus large possible des éléments qui peuvent nous révéler cet encadrement.

Ainsi par encadrement, nous référons à tout élément pouvant influencer, orienter, guider, ou dicter la conduite des organisations à l'étude et des acteurs qui en font partie. Pour repérer les composants de cet encadrement, nous allons rechercher des éléments de discours (faits notamment de constats, d'intentions, d'incitations et d'engagements), ainsi que des dispositions émanant de différents textes (lois, règlements, politiques, directives, programmes, plans, stratégies, ententes, conventions, guides ...), émis ou convenus par les organismes de gouverne (principalement l'Assemblée nationale, le Conseil exécutif et le Conseil du trésor) et, dans leur champ de compétences, par les ministères et les organismes gouvernementaux. Nous incluons dans cette définition des manifestations qui sont de l'ordre de la culture organisationnelle et de la connaissance (idées, valeurs, comportements partagés), qui peuvent se révéler aussi dans l'informel, tels la confiance, la motivation, la persévérance, l'appui des dirigeants, le temps disponible, les habiletés des participants, l'historique de relations, etc. Et à l'aide de la typologie adoptée par Bouckaert et al., nous rechercherons les événements comportant des manifestations des mécanismes et des instruments de coopération et de coordination hiérarchique et en complément, les manifestations de types de relations IO sur l'axe horizontal et l'axe vertical.

Par ministères, nous entendons tous les ministères de l'administration publique québécoise désignés lors de la constitution des gouvernements et des remaniements ministériels : pour tous

¹⁵ Seulement sur la conception du normatif, il faut voir chez W. Richard Scott (2001) l'étendue des dimensions concernant les composants et les processus. *Institutions and Organizations*, p. 251.

les ministères, le personnel est recruté et nommé selon la Loi sur la fonction publique. Par organismes gouvernementaux, nous visons tous les organismes du gouvernement dont le personnel est recruté et nommé selon la Loi sur la fonction publique. Ces organisations créées par une loi constitutive représentent un univers de travail aux fins de recherche comportant une certaine homogénéité, car elles partagent un cadre de gouverne commun à plusieurs égards, notamment quant à la gestion des ressources humaines. Si tous les ministères partagent essentiellement le même cadre de gestion, certains organismes sont sujets à plusieurs particularités quant aux dispositifs de gouvernance (conseil d'administration) et de gestion des ressources, surtout après 2005. Les ministères et les organismes gouvernementaux dont le personnel est nommé suivant la LFP forment ce que nous appellerons l'administration publique québécoise. Nous verrons cependant qu'aux fins de comparaison avec l'étude de Bouckaert et al, nous devons prendre en considération des organismes créés par l'État et dont le personnel ne fait pas partie de la fonction publique : nous distinguerons alors plusieurs sous-catégories dans le grand ensemble des organismes publics.

Nous avons exposé les cadres théoriques et conceptuels que nous comptons utiliser ainsi que notre positionnement épistémologique et ontologique. Nous avons défini quelques concepts clés au cœur de la recherche ainsi que l'univers de travail que nous allons explorer. Nous exposerons maintenant la méthodologie qui nous permettra de mener cette recherche à terme.

3.2 Méthodologie

Comme approche méthodologique principale, nous optons pour l'analyse documentaire. Nous explorerons le contenu d'une grande variété de textes publics et officiels et d'autres qui font partie de la « littérature grise » pour en arriver à des propositions d'interprétation reliées à nos questions de recherche. Pour une large part, il s'agira de procéder à une analyse de logique légale et administrative : ici, il ne s'agit pas de faire émerger un sens, mais bien de faire une lecture juste de textes produits par des acteurs institutionnels et qui sont supposés être compris uniformément par toutes les personnes et acteurs auxquels ils sont destinés. Un acteur politique ou administratif doit toujours se fonder sur un texte habilitant (même s'il est très général) pour agir et rendre compte : son analyse de contenu peut toujours être soumise à un conseiller juridique, éthique, ou à un conseiller administratif pour en valider la justesse. Pour cette forme

d'analyse (des textes légaux et administratifs), il serait plus juste de parler d'une analyse de contenu dans une perspective légale et administrative.

Comme il arrive que les acteurs individuels n'aient pas la même lecture de dispositions institutionnelles qui peuvent sembler pourtant limpides à un observateur externe, il faut s'attendre à trouver des divergences de vues au terme de ces deux types d'analyse, divergences que nous devons analyser.

3.2.1 Techniques de collecte des données

Nous misons sur les sources documentaires pour la cueillette des données. Elles représentent la base la plus valable pour relever le libellé exact des éléments pouvant avoir un lien avec la coopération IO et pour connaître la position officielle des parlementaires, des membres du gouvernement et des acteurs de l'administration sur leurs attentes ouvertement exprimées en la matière et leur appréciation officielle des effets des dispositions en vigueur ou projetées. Nous nous référons principalement aux textes de J.-P. Deslauriers (1991, p. 28-31) et d'André Cellard intitulé *L'analyse documentaire* (1997, p. 251-289), pour l'utilisation critique de ces matériaux.

3.2.2 Échantillonnage

L'univers de travail que nous choisissons pour examiner l'encadrement de la coopération IO est constitué des MO de l'administration publique québécoise. Précisons ici que nous référons au texte de Pires pour les notions d'univers de travail (« ... notion classique de population [au niveau empirique]... ») et d'univers général (« ... l'univers du phénomène auquel la théorie s'applique ou renvoie... ») (1997, p. 125). À des fins d'éventuels tests des propositions théoriques découlant de nos travaux, nous avançons que l'univers général est constitué de l'ensemble des administrations publiques appartenant à un système de gouvernement de type Westminster, car le mode de responsabilité ministérielle dans ce type de gouvernement pourrait jouer un rôle significatif dans la coopération entre les MO, une possibilité que Luc Bernier a évoquée ainsi :

« ... les administrations publiques sont organisées non pas en fonction des problèmes de société, mais en vue de respecter le principe de la responsabilité ministérielle qui correspond mal à la nature horizontale des enjeux modernes » (Côté, Lévesque et Morneau, 2009, p. 217).

Faut-il considérer tout l'univers de travail ou procéder par échantillonnage? À moins d'analyser tout l'univers, en recherche sur des données qualitatives, les auteurs parlent d'échantillons intentionnels, le but de l'échantillonnage étant de produire le maximum d'informations :

Il découle donc de cet objectif que la taille de l'échantillon est rarement déterminée à l'avance, car tout dépend de l'évolution de la recherche et des informations nécessaires; il s'ensuit que l'échantillon relève des besoins de la recherche, du jugement du chercheur, et de la saturation des catégories (Deslauriers, 1991, p. 58).

Ainsi, lorsqu'il s'agira de dresser le cadre des dispositions constituant les différents types de relations IO, incluant les relations de coopération, nous allons considérer l'ensemble de l'univers de travail : cependant, pour tester notre prototype de classement des rapports IO de l'administration publique québécoise, nous avons eu recours au nombre requis de MO pour parvenir à saturation, entendue ici comme 'saturation empirique' s'appliquant aux données elles-mêmes et constatée au moment où le chercheur estime que les dernières cueillettes « ... n'apportent plus d'informations suffisamment nouvelles ou différentes pour justifier une augmentation du matériel empirique », comme le décrit Pires (1997, p. 157).

De même, lorsque nous procéderons à la cueillette de données pour examiner les mécanismes et les types d'instruments de coordination en usage, le contexte dans lequel opèrent les relations IO et l'évolution de l'encadrement dans le temps, nous prendrons en considération l'ensemble de l'univers de travail et non pas des échantillons. Nous ne pourrions pas prétendre pour autant faire l'inventaire de toutes les tentatives de coopération IO tentées ces dernières décennies, ce n'est pas notre objectif, qui est plutôt de rassembler assez de matériel pour cerner l'encadrement de la coopération IO.

La sélection initiale des sources documentaires prendra l'allure suivante. Nous rechercherons les dispositions pertinentes dans les documents officiels publics (lois, règlements, décrets du gouvernement, certaines décisions du Conseil du trésor). D'autres dispositions sont véhiculées par des décisions circulant à l'intérieur de certains réseaux de l'administration publique sans être rendues publiques : il faudra voir s'il est possible de les identifier et de les consulter.

Des informations concernant les attentes des élus, les fondements des dispositions pertinentes et l'évaluation des effets sont aussi présentes dans les documents officiels publics : documents

parlementaires, communiqués et conférences de presse, programmes des partis, etc., rapports annuels et autres dépôts de documents requis par la législation.

Le point de vue des acteurs administratifs sur la coopération IO et les dispositions de l'encadrement se retrouve en partie dans les documents officiels publics (rapports annuels et autres documents dont le dépôt est requis à l'Assemblée nationale, telles les ententes de gestion, les planifications stratégiques) et une partie difficile à estimer dans les documents conservés au sein de l'organisation (documents produits par l'organisation ou à sa demande).

Pour découvrir les aspects informels de la coopération IO, il faudrait compter surtout sur des entretiens, bien que les sources documentaires puissent également nous renseigner à cet égard.

Nous aurons recours également aux analyses faites par des chercheurs et des praticiens en administration publique durant les dernières décennies. Nous aimerions profiter d'une histoire de l'administration publique québécoise pour les quatre dernières décennies comme celle réalisée par M. Iain Gow pour la période 1867-1970, notamment d'un tableau comme celui de la page 375 situant dans le temps et par type de rôles administratifs, la création d'organes ayant des rôles à l'échelle de toute l'administration publique (Gow, 1986). Les analyses produites par M. Louis Bernard nous seront également précieuses pour ce qui est de l'évolution des mécanismes de gouverne dans les années 1970-80 (Bernard, 1987), ainsi que les analyses de M. André Gélinas et de M. Lionel Ouellet sur l'évolution des institutions politiques et administratives québécoises.

3.2.3 Période couverte par la recherche

Nous délimitons la période temporelle à l'étude entre 1976 et 2003 parce qu'elle permet de faire des comparaisons entre la situation au Québec et celle observée pendant la même période par Bouckaert et al. Comme ces auteurs, nous avons choisi d'examiner des périodes correspondant à des gouvernements de partis politiques différents, ce qui nous a amené à commencer notre analyse en faisant un état de situation de la coordination et de la coopération IO dans l'État québécois au moment où un nouveau gouvernement est élu en 1976, puis à examiner les trois périodes de gouvernement qui ont suivi et qui ont duré près de neuf ans chacune. Comme les analyses de Bouckaert et al. s'arrêtent en 2005, nous estimons valable notre couverture jusqu'en 2003, car elle correspond à la fin d'un mandat de gouvernement et que l'ensemble de la période

examinée s'étend sur plus de 25 ans. Ce choix s'avère aussi judicieux parce qu'il offre à première vue un laps de temps particulièrement favorable pour montrer l'expansion des dispositifs de coopération IO et la transformation d'ensemble de la coordination dans l'État québécois.

3.2.4 Considérations éthiques

Notre recherche ne prévoyant pas le recours à des sujets humains pour la cueillette des données, il n'est pas requis d'obtenir un certificat d'éthique.

3.2.5 Stratégie d'analyse et d'interprétation des données et résultats

Chaque chapitre de résultats sera consacré à une période de gouvernement, la première période étant dédié à faire état de la situation de la coordination, de la coopération IO et des types de rapports IO dans l'État québécois en 1976; la période 2 couvrira les deux mandats de gouvernement du Parti québécois de 1976 à 1985; la période 3, celle des deux mandats de gouvernement du Parti libéral de 1985 à 1994 et la période 4, couvrira les deux mandats du Parti québécois de 1994 à 2003.

À l'instar de Bouckaert et al., nous dresserons pour chaque période un schéma des faits marquants du point de vue de la coordination. Cet aperçu repose sur le repérage des événements significatifs ayant modifié le cours de la coordination et de la coopération IO gouvernementale, sur l'identification des types d'instruments de coordination en jeu et sur les mécanismes de coordination en cause, de type hiérarchique, de marché ou de réseau. Une analyse fine des dispositions à l'origine de ces changements, du contexte et des intentions des décideurs est requise pour détecter des variantes dans les manifestations des mêmes types d'instruments. À partir de la période 2, nous allons aussi pouvoir montrer l'évolution des instruments et mécanismes de coordination et de coopération.

À chaque période, nous allons compléter cette analyse avec l'examen des types de relations inter organisationnelles alors en usage. Rattachées à des domaines plus génériques de relations IO, nous classerons les types de relations IO à caractère hiérarchique sur l'axe vertical (code de couleur jaune) et les types de relations IO à caractère coopératif sur l'axe horizontal (code de couleur verte). Nous pourrons là aussi, à compter de la période 2, visualiser l'évolution des

relations IO de chaque groupe, mais aussi du nouvel arrangement qu'il en résulte pour la coordination d'ensemble de l'État.

Nous prendrons toute la mesure de cette évolution sur l'ensemble des périodes dans le chapitre d'analyse et de discussion des résultats, nous procéderons à une comparaison de nos résultats avec ceux de l'étude de Bouckaert et al. et nous consacrerons un passage aux principaux liens à faire avec d'autres recherches. Nous consoliderons notre définition de la coopération inter organisationnelle, nous répondrons à notre question de recherche principale et aux sous-questions et nous vérifierons le bien-fondé de notre proposition à deux volets. Nous compléterons la démarche en exposant la portée et la contribution de notre recherche et en proposant des pistes pour d'autres recherches.

3.2.6 Validation des données

Pour assurer la crédibilité de notre travail, nous expliciterons toutes les étapes de notre cheminement et nous chercherons à croiser plusieurs sources documentaires lorsque cela sera requis. Nous avons aussi prévu de tester nos analyses et interprétations avec des personnes clés ayant œuvré dans l'administration publique québécoise dans des fonctions leur ayant permis d'avoir une vue d'ensemble d'une période ou tout au moins d'une bonne partie de l'époque examinée. Pour chaque période, nous indiquons dans le tableau ci-dessous le type de fonctions exercées par la personne qui nous a transmis ses commentaires sur le chapitre.

Tableau 13

Fonctions exercées par les personnes ayant commenté les projets de chapitres de résultats

PÉRIODES	FONCTIONS EXERCÉES PAR LES LECTEURS DES CHAPITRES
1976	-Secrétaire général du gouvernement et sous-ministre ; -Sous-ministre ; -Sous-ministre associé ; -Cadre (organisme central et ministère).
1976-1985	-Deux : secrétaire général du gouvernement et sous-ministre ; -Sous-ministre ; -Sous-ministre associé ; -Cadre (organisme central et ministère) ;
1985-1994	-Secrétaire général du gouvernement et sous-ministre ; -Sous-ministre ; -Sous-ministre associé ; -Deux cadres (organisme central et ministère)
1994-2003	-Sous-ministre ;

	-Sous-ministre associé ; -Sous-ministre adjointe ; -Deux cadres (organisme central et ministère).
--	---

La consigne que nous avons donnée aux personnes qui ont gracieusement et aimablement accepté de commenter nos chapitres était générale : « Je suis ouvert à tous les types de commentaires; je suis particulièrement soucieux de ne pas oublier d'évènements importants (ou de ne pas surestimer certains évènements) et de valider ma classification des instruments de coordination en mécanisme de coordination de tel type (cf. le tableau à cet égard). » Les commentaires reçus ont principalement visé des passages à clarifier, à compléter ou à vérifier : nous en avons tenu compte dans la mesure du possible.

3.2.7 Outillage

Nous utilisons un logiciel libre pour le montage des schémas nommé CMAP et le logiciel Antidote HD pour la révision linguistique.

Somme toute, nous estimons que la méthodologie de recherche que nous venons d'exposer convient bien à l'objet de notre investigation et au cadre conceptuel dessiné. Nous avons voulu décrire avec un niveau de précision suffisant pour le lecteur les différentes démarches que nous prévoyons de suivre et les fondements de nos choix aux différentes étapes. Dans les chapitres suivants, nous mettrons en chantier ce plan de travail en explicitant et en justifiant pas à pas nos choix de chercheur.

CHAPITRE 4 : LA COOPÉRATION INTER ORGANISATIONNELLE ET LA COORDINATION AU QUÉBEC : SITUATION EN 1976

Les chapitres 4 à 7 présentent l'état et l'évolution de la coopération IO et de la coordination au sein de l'État québécois en quatre temps en adoptant un découpage inspiré de la recherche de Bouckaert et al. En raison de l'abondance du matériel nécessaire pour la situer, le chapitre 4 présentera la période de référence, soit la situation prévalant en 1976 (période 1 ou P1) et les chapitres suivants traiteront des trois autres périodes jusqu'en 2003. Au total, nous avons relevé et analysé soixante « évènements » de changement dans le degré de spécialisation et de coordination de l'État québécois à partir de la situation de référence de 1976, elle-même décrite en 26 évènements.

Pour faciliter le comparatif avec Bouckaert et al., nous présentons, pour chaque période, un schéma faisant ressortir les évènements marquants : chaque évènement sera numéroté et le texte viendra l'expliquer du point de vue de la spécialisation ou de la coordination. Le premier niveau du schéma décrit l'appareil politique (N 1); le second palier est celui des ministères, chacun placé directement sous l'autorité d'un ministre siégeant au Conseil des ministres (N 2); le troisième niveau regroupe les organismes autonomes (N 3). À noter que nous ferons à ce niveau une distinction que ne font pas Bouckaert et al.; alors que ces auteurs placent tous les organismes plus ou moins autonomes dans le niveau 3, nous distinguerons le niveau N 3a) consacré aux organismes dont le personnel fait partie de la fonction publique des autres organismes placés au niveau N 3b) dont les effectifs ne font pas partie de la fonction publique pour les raisons exposées au chapitre 3. Le niveau N 3c) regroupe les institutions décentralisées, telles les municipalités.

Pour chaque période, nous présentons d'abord les évènements, puis nous faisons ressortir les principaux constats quant à l'état de la spécialisation et aux mécanismes de coordination utilisés. Nous complétons l'examen de chaque période en présentant et en analysant les types de relations inter organisationnelles en vigueur à cette époque pour faire ressortir les relations IO sur l'axe horizontal que nous associons à la coopération (mécanismes de coordination de types marché et réseau) et sur l'axe vertical (mécanismes de coordination de type hiérarchique).

4.1 Période 1 : la situation de la spécialisation, de la coordination et de la coopération en 1976

4.1.1 Aperçu de l'État québécois en 1976

À la fin du deuxième mandat électoral du gouvernement du Parti libéral du Premier ministre Robert Bourassa, l'État québécois est déjà très structuré et déployé, intervenant dans les différentes sphères d'activité de la société avec une ampleur au moins comparable à celle des États occidentaux, dans les champs de compétences qui lui incombent par la Constitution en qualité de province au sein de l'État fédéral canadien. Mais la province québécoise se signale déjà par un secteur public présent dans plus de domaines d'activités que les autres provinces canadiennes, notamment par l'existence de son propre ministère du Revenu (pour la perception des recettes fiscales), de son ministère des Affaires intergouvernementales et de son propre corps policier provincial, tous trois absents de la grande majorité des autres provinces qui s'en remettent au gouvernement fédéral en ces matières.

Avec un système parlementaire de type Westminster, le gouvernement majoritaire libéral a l'agenda de l'État bien en mains, notamment par le contrôle de l'ordre du jour parlementaire et l'initiative de la présentation des projets de loi. Une première vague de réformes parlementaires a eu lieu, faisant disparaître la chambre haute en 1968 (le Conseil législatif, non élu) et qualifiant l'assemblée des députés d'Assemblée nationale¹⁶, faisant passer le nombre de députés de 95 en 1960 à 110 en 1976¹⁷ et adaptant plusieurs titres et procédures parlementaires. Ces changements, réalisés par consensus entre les partis politiques, adaptent les institutions parlementaires héritées de Westminster au contexte québécois. M. Louis Bernard, directeur de cabinet du chef parlementaire du Parti québécois (1970-76) et secrétaire général du gouvernement de 1978 à 1985 et en 1994-1995, décrit la réforme parlementaire réalisée avant 1975 en ces mots :

Elle s'est faite par consensus. On a alors décidé de faire table rase de l'ancien règlement s'affranchissant du même coup des pratiques et précédents remontant jusqu'à Westminster qui, jusque là, avaient toujours gouverné les travaux du Parlement québécois. En créant un règlement nouveau, un langage neuf, on ne changeait pas immédiatement les modes de fonctionnement – cela viendra plus tard – mais on se forçait à repenser tout le système parlementaire en fonction des réalités proprement québécoises. Psychologiquement, on s'appropriait ainsi cette Assemblée nationale qu'on avait auparavant simplement rebaptisée. (Bernard, 1987, p. 23).

¹⁶ Statut de la Province de Québec, 1968, ch. 9, *Loi concernant le Conseil législatif*.

¹⁷ Site internet du Directeur général des élections du Québec, tableau « Élections générales au Québec 1867-2012 », consulté le 25 février 2013.

Les grandes lignes de la structure et du fonctionnement de l'État québécois de 2012 sont déjà en place après quinze années d'une intense activité créative amorcée en 1960 par une période qualifiée de « Révolution tranquille ». Bien qu'elle ait été qualifiée de « grande noirceur », la période 1944 à 1959 des gouvernements du Premier ministre du parti de l'Union nationale, M. Maurice Duplessis, a contribué à une transformation importante de l'État à plusieurs égards : introduction de nouveaux programmes d'envergure, dépenses totales multipliées par 6,81, nombre d'employés qui double¹⁸. D'une organisation peu interventionniste en 1960 pour une population de 5 269 000 personnes¹⁹, bénéficiant d'un budget annuel équilibré avec des dépenses de programmes de 733 millions \$²⁰ et du plus faible taux de dette nette par personne au Canada²¹, comptant 22 ministères et 31 organismes²², l'État québécois est différent en 1975, avec 22 ministères et 131 organismes en activité²³, des dépenses de programmes de 8,9 milliards de \$²⁴ et un déficit budgétaire de 300 millions de \$²⁵. Si le nombre de ministères est demeuré stable, le nombre de directions dans l'ensemble des ministères est passé de 269 à 400 de 1965 à 1975 (Gélinas, 2002, p. 72). Quant au nombre des employés du gouvernement du Québec (en excluant les entreprises du gouvernement), il a presque doublé, passant de 37 927 en 1960 à 67 947 en 1975 (Ibid., p. 74).

M. I. Gow, qui a produit une œuvre très documentée de l'histoire de l'administration publique québécoise de 1867 à 1970, met en relief les caractéristiques de cet État et de cette administration en 1960. Selon son analyse, plus que l'absence de programmes sociaux universels (Gow, 2010, p. 3) et d'un programme universel en éducation (ibid., p. 4), ce qui caractérisait l'État c'était le caractère discrétionnaire dans la gestion des programmes, l'absence de système et de politiques d'ensemble :

¹⁸ GOW, Iain, (2010), *L'État et l'administration publique au Québec en 1960*, Communication présentée lors de la Conférence de l'ENAP sur « L'État et l'Administration publique dans la construction de la modernité du Québec », Québec, les 23 et 24 mars, 1994, *L'État québécois en perspective*, Observatoire de l'ENAP, ENAP, p. 3.

¹⁹ Statistiques Canada, *Figure 1.1 : Population des 50 dernières années, Québec*, site internet consulté le 25 février 2013.

²⁰ Gélinas, 2002, p. 66.

²¹ GOW, 1986, p. 267.

²² Gélinas, 2002, p. 69.

²³ Gélinas, 1975, p. 224.

²⁴ Ibid., p. 66.

²⁵ *Discours sur le budget 1975-76*, Prononcé à l'Assemblée nationale du Québec par M. Raymond Garneau ministre des Finances le 17 avril 1975, p. 67.

Ce qui caractérise surtout cette époque n'est pas l'absence de programmes universels, bien que ce soit là un trait discriminant, mais plutôt la nature discrétionnaire, voire arbitraire, de la gestion de ces programmes comme de tant d'autres. (...)

Voilà ce qui nous semble être la caractéristique dominante de l'administration québécoise à la fin des années 1950 : l'absence de système. Cette absence peut être observée dans les processus de direction de l'appareil administratif, dans la gestion des finances et dans celle des ressources humaines. (Ibid., p. 4) (...)

Le résultat est un État paternaliste et pré-bureaucratique. Il intervient de façon substantielle dans la vie économique et sociale, mais de façon peu systématique et peu consciente. (...)

Dans à peu près tous les cas des grandes commissions d'enquête des années 1960 – sur l'éducation, la fiscalité, la santé et le bien-être social, les institutions financières, l'urbanisme, la justice et les loisirs –, le même constat a ainsi été répété : il n'y a pas de politique d'ensemble dans le domaine étudié. Et pour cause, on n'en voulait pas! (Ibid., p. 7)

Remodelé par 16 années de gouvernements interventionnistes, l'État québécois dispose en 1976 de la plupart des outils de base pour assurer une coordination minimale de l'ensemble de ses composantes, selon les repères de l'époque. Comme nous allons le constater à l'analyse de la situation en 1976 (et à l'aide du schéma 3), l'État québécois a déjà atteint un niveau de spécialisation important. En effet, en plus des 22 ministères, le nombre d'organismes autonomes s'élève alors à 131 et le nombre d'employés à 67 947; en ajoutant les entreprises publiques du gouvernement, le nombre d'employés atteint 103 697 (Gélinas, 2002, p. 74).

Quant aux mécanismes utilisés pour la coordination de l'ensemble étatique, le mécanisme de type hiérarchique est largement dominant, le mécanisme de type réseau fait son apparition et le mécanisme de type marché est plutôt embryonnaire. La croissance rapide du secteur public de 1960 à 1976 a déjà amené l'État québécois à ajuster son appareil politique de gouvernement. Le Conseil du trésor fut créé en fin d'année 1970²⁶ sous la forme d'un comité permanent de cinq ministres, supporté par son propre secrétariat et chargé d'examiner de nombreuses questions administratives qui se retrouvaient antérieurement à l'ordre du jour du Conseil des ministres. Une séparation claire s'effectue entre d'une part l'analyse budgétaire et, d'autre part, le contrôle des dépenses; le regroupement des différentes activités de l'État par programmes facilite la présentation et la compréhension des enjeux²⁷.

²⁶ L. Q., 1970, c. 17, *Loi de l'administration financière*, sanctionnée le 19 décembre 1970.

²⁷ « ... la Loi sur l'administration financière qui crée le Conseil du trésor et établit, pour la première fois à Québec, la distinction entre l'analyse budgétaire et le contrôle des dépenses, deux rôles bien distincts qui étaient en partie entremêlés depuis la nomination d'André Dolbec comme contrôleur du Trésor en 1960. Cette loi figure parmi les réformes administratives les plus importantes de la Révolution tranquille même si, chronologiquement, elle chevauche sur 1971. » (Bolduc, 2012, p. 177-178). « ... ils divisèrent les activités du gouvernement en grandes

En appui à l'appareil politique, en plus de la fonction de greffier du Conseil exécutif qui existait sous ce nom depuis 1886 (Gow, 1986, p. 395) et qui a pour mandats de préparer l'ordre du jour du Conseil des ministres, de rédiger les décisions et de les faire connaître en vue de leur exécution, la fonction de Secrétaire général du Conseil exécutif²⁸ est créée en 1969, ce qui en fait le sous-ministre du Premier ministre et le plus haut fonctionnaire de l'État.

Même si une petite équipe autour du Secrétaire général vient appuyer le travail du Conseil des ministres, qui pour sa part continue d'examiner les dossiers de façon collégiale en recherchant le consensus et en appliquant la convention constitutionnelle de la solidarité ministérielle, l'organisation du travail n'est pas jugée satisfaisante²⁹. À la même époque, le gouvernement fédéral et celui de l'Ontario connaissent des malaises similaires quant au fonctionnement du Conseil des ministres (Gélinas, 2003, p. 295). Quand il analyse la problématique de l'organisation du gouvernement du Québec pour la période 1960 à 2000, A. Gélinas relève la faiblesse du support au Conseil et du processus décisionnel, l'encombrement du Conseil par des problèmes d'importance secondaire et des difficultés de coordination d'activités fréquemment reliées entre elles (aussi souvent conflictuelles que complémentaires) (ibid., p. 295-296). Si bien qu'en 1975, sous la recommandation d'un nouveau Secrétaire général³⁰, la structure et le fonctionnement touchant le Conseil des ministres sont modifiés : des comités permanents de

catégories (rôles économiques, socio-culturels, étatiques et administratifs) et ils repèrent environ 200 programmes qui regroupaient des fonctions éparpillées dans l'appareil gouvernemental. C'était une application au Québec du PPBS développé d'abord aux États-Unis et en usage dans d'autres administrations, dont le gouvernement fédéral. Cela ne garantissait pas la prise de meilleures décisions, mais facilitait la compréhension des enjeux pour les ministres, les membres de l'Assemblée nationale et les cadres supérieurs. Conséquence additionnelle fort importante, cette initiative budgétaire aidera à hiérarchiser la prise de décisions : les plus importantes par le Conseil des ministres, d'autres par le Conseil du trésor et d'autres par chaque ministre dans son champ d'activité. Cet ordonnancement n'était pas superflu dans une machine aux multiples intervenants. » (Bolduc, 2012, p. 180-181)

²⁸ Nous accorderons beaucoup de place et de crédibilité aux propos tenus par les personnes ayant exercé la fonction de Secrétaire général du Conseil exécutif parce qu'ils sont des acteurs privilégiés de l'action gouvernementale, au sommet de la jonction du politique et de l'administratif en qualité de premier fonctionnaire de l'État, sous-ministre du Premier ministre et supérieur des sous-ministres. En sa qualité de Secrétaire général et de Greffier du Conseil exécutif, il assiste à toutes les séances du Conseil des ministres.

²⁹ « Le passage du Trésor au secrétariat général du gouvernement s'est fait à peu près tout naturellement pour moi. Je trouvais qu'il y avait des incohérences dans la façon dont l'administration publique fonctionnait. Je pouvais comparer avec Ottawa, où c'était plus efficace. » (Propos de Guy Coulombe dans CARDINAL et LAPIERRE, 2011 p. 40)

³⁰ M. Guy Coulombe, qui en parle en ces termes dans l'ouvrage de Cardinal et Lapierre : « J'ai dit à Bourassa [Premier ministre] qu'on ne pouvait pas continuer de même. Que c'était incohérent. Je l'ai convaincu de mettre sur pied des comités ministériels pour avoir un peu d'ordre dans les dossiers. Je voulais qu'on puisse être capable de mettre un dossier relativement mal ficelé de côté, le temps d'aller au fond des choses, et éviter de faire perdre du temps au ministre et au conseil des ministres. Ça été une réforme qui a changé beaucoup les façons de piloter les dossiers dans les ministères. » (Idem).

ministres sont formés pour examiner les projets avant de les acheminer au Conseil des ministres avec une recommandation. La façon de scruter les dossiers soumis au Conseil des ministres se transforme aussi. Ce n'est pas que l'aspect juridique des projets qui est examiné, mais aussi la dimension financière et l'aspect du développement, selon le témoignage du Secrétaire général alors en fonction :

« Julien Chouinard, mon prédécesseur au secrétariat général du gouvernement, était un juriste. Tous les dossiers qui passaient par ses mains étaient principalement considérés sous l'angle juridique. Sa question était d'abord : « Est-ce que ça respecte les lois? » Il s'intéressait surtout à cet aspect. Il abordait moins les dossiers sous l'angle des finances ou du développement. » (Cardinal et Lapierre, 2011, p. 40 – citant Guy Coulombe)

L'État québécois dispose, en 1976, des organes et des processus qui lui permettent de coordonner l'action de l'ensemble des institutions étatiques québécoises, d'examiner toute question du ressort du gouvernement au moment qui lui convient, mais la coordination n'est sans doute pas à son niveau optimal puisque les appareils politique et administratif sont en plein rodage de changements majeurs sur le plan des structures et du fonctionnement.

4.1.2 La spécialisation et les mécanismes de coordination en 1976

À la manière de Bouckaert et al., pour bien camper cette période initiale qui nous servira de base de comparaison dans l'évolution de la coordination au Québec, nous mettrons en lumière vingt-six instruments significatifs du point de vue de la coordination, représentant soit des éléments structurels, soit des processus.

4.1.2.1 Au niveau 1 : l'appareil politique

Au palier de l'appareil politique d'abord (niveau 1 sur le schéma 3 de la page suivante), le premier ministre (1)³¹ dispose de grands pouvoirs en matière de gouverner de l'État : il nomme et démet les ministres, propose la nomination de tous les hauts dirigeants de l'Administration, peut donner son accord (ou pas) à tout projet soumis au gouvernement et est l'arbitre ultime lorsqu'il faut trancher. Le troisième Secrétaire général du gouvernement, M. Louis Bernard, décrit le rôle du premier ministre qu'il a côtoyé de 1976 à 1985 en ces termes :

³¹ Les chiffres entre parenthèse et en caractère gras renvoient au schéma 3 (P1 ou période de référence).

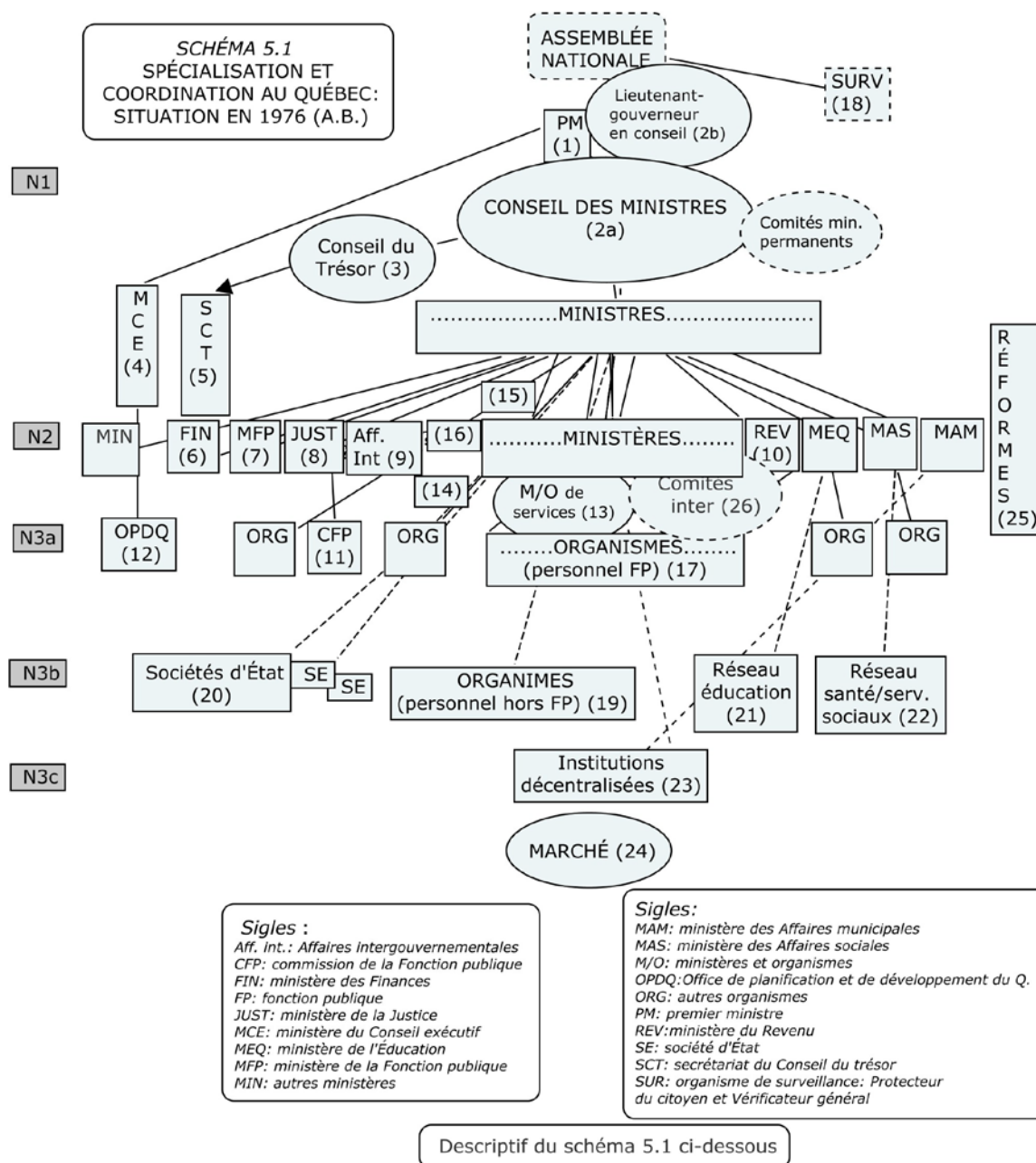
Et en fait, le Premier ministre est l'élément clé de tout ce mécanisme : c'est lui qui le dirige et qui, par son attitude de tous les jours, en resserre ou en relâche la discipline. Dans la pratique que j'ai connue, le Premier ministre s'est constamment fait le défenseur d'une prise de décision systématique et organisée et, en conséquence, il a veillé à ce que les règles de fonctionnement de l'exécutif soient observées ; les exceptions qu'il a permises – et il y en a eu – ont été acceptées comme telles et n'ont pas empêché le système de fonctionner adéquatement. (Bernard, 1987, p. 60-61)

Le Conseil des ministres (**2a**) est l'organe décisionnel suprême du gouvernement et la prise de décision s'effectue sur une base collégiale, par consensus³². Pour prendre une valeur officielle et légale, les décisions du Conseil des ministres doivent recevoir la sanction du Lieutenant-gouverneur, le représentant de la Reine, et l'incarnation du pouvoir gouvernemental est désignée comme le « lieutenant-gouverneur en conseil » (**2b**). En 1976, l'évolution fait en sorte que le Conseil exécutif exerce pleinement deux types de rôles : l'un en qualité d'organe formel du pouvoir exécutif (le lieutenant-gouverneur en conseil) et l'autre comme organe de direction administrative et politique de l'appareil de l'État (le Conseil des ministres). Dans le premier rôle, il s'exprime par *décrets* généralement publics et ayant force de loi et dans le deuxième cas, sous forme de *décisions* qui ont un caractère confidentiel s'adressant aux administrations publiques.

³² *Annuaire du Québec 1975-76*, Éditeur officiel du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec, article de M. Gil Rémillard, p. 137-140.

Schéma 3

Spécialisation et coordination au Québec : situation en 1976



Descriptif du schéma 3 :

(No) Instruments de coordination

- (1) Pouvoir de coordination du Premier ministre.
- (2) (2a) Conseil des ministres : entité de prise de décision collégiale. Création récente de comités ministériels permanents. (2b) Lieutenant-gouverneur en conseil.
- (3) Capacité de coordination du Conseil du trésor : comité décisionnel de 5 ministres pour les questions budgétaires et administratives, présidé par le ministre des Finances.
- (4) Pouvoir de coordination du ministère du Conseil exécutif.
- (5) Pouvoir de coordination du secrétariat du Conseil du trésor.
- (6) Pouvoir de coordination du ministère des Finances par la préparation du budget annuel et le contrôle a priori des engagements financiers.
- (7) Capacité de coordination du ministère de la Fonction publique par la définition de la position de l'employeur.
- (8) Capacité de coordination du ministère de la Justice par la rédaction de la législation, le traitement des litiges légaux et les avis juridiques.
- (9) Capacité de coordination du ministère des Affaires intergouvernementales.
- (10) Capacité de coordination du ministère du Revenu.
- (11) Capacité de coordination de la CFP : classification des emplois, recrutement et promotion centralisés.
- (12) Capacité de coordination de l'OPDQ : élaboration de plans de développement et d'aménagement du territoire, coordination de mise en œuvre de projets et liaison entre les ministères.
- (13) Coopération forcée en matière de services à l'interne offerts par un MO : Communications (13a), Terres et Forêts (13b), Transports (13c), Travaux publics (13d); Bureau de la statistique du Québec (13e), Bureau de l'éditeur officiel du Québec (13f), Conservateur des archives nationales (13g), Régie de la langue française (13h), Commission administrative du régime de retraite (13i).
- (14) Cycle budgétaire orienté sur les intrants (par programmes).
- (15) Contrôle direct du ministre sur le ministère (parfois plusieurs ministres pour un ministère, parfois un ministre responsable de plusieurs ministères). Contrôle moindre des organismes.
- (16) Fort contrôle du centre (MCE, SCT, FIN, MFP, JUST, CFP) sur la gestion interne des ministères et organismes (MO) par des règles rigoureuses, des contrôles a priori et peu de délégation.
- (17) Organismes de la fonction publique avec un mandat légal spécifique et rattaché à un ministre responsable. Un ministre est souvent responsable de plusieurs organismes. Soumis, pour une part à des règles différentes des ministères et pour une autre part, aux mêmes règles que les ministères. Portent différents noms : bureau, commission, conseil, office, régie, société...
- (18) Capacité de vérification et de surveillance des ministères et organismes du gouvernement. Rattachés à l'Assemblée nationale : Protecteur du citoyen (18a) et Vérificateur général (18b).
- (19) Organismes dont le personnel ne relève pas de la fonction publique.
- (20) Entreprises publiques créées par lois spécifiques du Québec, avec conseil d'administration, pour exercer des activités industrielles, commerciales et de services. Chacune relève d'un ministre qui a peu de contrôle direct sur ses activités.
- (21) Comprend 3 réseaux (enseignement primaire et secondaire; collégial; universitaire) : une bonne partie des budgets provient de l'État mais la gestion est confiée à des commissaires élus ou des conseils d'administration. Aussi des organismes privés, subventionnés par l'État.
- (22) Comprend les établissements de santé et de services sociaux. Budgets de l'État mais gestion autonome. Aussi des cliniques privées et des organismes communautaires.
- (23) Villes et municipalités : gouvernements locaux créés par les provinces canadiennes, dirigés par des maires et conseillers élus au suffrage universel. Aussi des administrations autochtones.
- (24) Marché : des entreprises à but lucratif et des organismes à but non lucratif offrant des services publics dans le secteur de l'éducation, en santé et autres domaines (plaques d'immatriculation).
- (25) Réformes du gouvernement et de l'administration.
- (26) Réseautage : comités spéciaux de sous-ministres, comités interministériels réguliers en gestion des ressources humaines et informatiques; réseaux plus ou moins informels dans les services juridiques et de comptabilité.

Depuis 1971, le Conseil du trésor **(3)** allège la tâche du Conseil des ministres en examinant les questions de gestion administrative intéressant le gouvernement. Depuis sa création et pendant

plusieurs années, le Conseil du trésor (CT) est présidé par le ministre des Finances. La connotation « administration financière » prédomine lors de la création du CT, car le même texte législatif sert de loi constitutive à la fois du ministère des Finances et du CT. Il est clair par l'article 22 que l'ensemble des dimensions administratives de l'organisation et du fonctionnement de la fonction publique passe de la coordination du Conseil des ministres au CT, à l'exception de certains pouvoirs particuliers que la loi réserve au Lieutenant-gouverneur en conseil (approbation d'accords ou d'ententes, gestion des sous-ministres et autres fonctionnaires de rang équivalent, a. 22) ou que le Lieutenant-gouverneur en conseil pourrait décider d'exclure ou d'encadrer par règlement (a. 26). Le troisième pôle de la coordination de l'administration financière du gouvernement est attribué au ministère des Finances qui, en plus des pouvoirs qui lui sont explicitement dévolus, reçoit le mandat de

... e) de surveiller, contrôler et gérer tout ce qui se rattache aux affaires financières du gouvernement et qui n'est pas assigné par la loi ou par arrêté du lieutenant-gouverneur en conseil, au Conseil du trésor, à un autre ministère ou au vérificateur général (Loi de l'administration financière, 1970, a. 2).

Les deux Conseils (exécutif et du trésor) étant appuyés par leur propre secrétariat et les effectifs totaux en appui aux deux entités étant augmentés, on peut avancer que le gouvernement s'était doté d'une capacité de coordination plus grande que celle dont il disposait à la fin des années 1960 : les effectifs combinés du ministère du Conseil exécutif (MCE) (211) et du Conseil du trésor (125) au 1^{er} juillet 1976 s'établissaient à 336³³ et s'il n'est pas possible de retracer une donnée en tout point comparable pour 1970, on peut raisonnablement avancer que les effectifs alloués étaient nettement moindres, le budget de dépenses de 1969/70 indiquant un total de 102 employés à plein temps pour le MCE³⁴. Quant aux cinq comités permanents de ministres créés en 1975 (en plus du CT), ils avaient pour mandat d'examiner les projets portés à l'attention du Conseil des ministres dans leur sphère d'intervention, de discuter de solutions appropriées en cas de divergences et de faire des recommandations au Conseil³⁵. Dans le *Discours du budget du 18*

³³ *Annuaire du Québec 1977-78*, Éditeur officiel du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec, p. 204. L'Annuaire du Québec de 1971 attribue 883 employés au MCE, mais les effectifs de sept organismes relevant du ministère y sont inclus, ce qui ne permet pas de cerner le nombre exact d'employés dédiés aux fonctions exécutives propres au ministère (p. 99).

³⁴ *Budget des dépenses, année financière se terminant le 31 mars 1970*, Québec, p. 53 : ce total vient de l'addition des employés du bureau du Lieutenant-gouverneur (6), de l'administration (82) et du secrétariat général (14).

³⁵ « Il possède [le Conseil exécutif] pour exercer efficacement ses fonctions un certain nombre de Comités, comme par exemple le Conseil du trésor, le comité de législation, les quatre comités ministériels permanents des ressources humaines, de la qualité de la vie, des ressources naturelles et du développement, et de l'aménagement du territoire. »

juin 1970, le Premier ministre du Québec et ministre des Finances avait annoncé la création d'un comité spécial du Cabinet, le *Comité des priorités*, mais ce comité n'est plus mentionné dans les textes officiels par la suite³⁶.

4.1.2.2 Au niveau 2 : les ministères

La capacité de coordination de l'État se déploie aussi de façon importante au deuxième palier, à la première jonction entre le politique et l'administratif. Ici, la capacité de coordination du gouvernement est illustrée par le contrôle direct que le ministre (15) effectue à l'égard d'un ministère (ou de plusieurs ministères à la fois).

En 1976, le Secrétariat général du ministère du Conseil exécutif (MCE) (4) est doté des ressources humaines en mesure d'appuyer le premier ministre, les comités de ministres, ainsi que le Conseil des ministres dans leur travail d'analyse des projets et de préparation des décisions. Les dossiers à soumettre au Conseil des ministres doivent être préparés dans un format précis où des rubriques bien définies doivent être traitées. Le *mémoire* est le moyen établi pour qu'un ministre soumette une problématique au Conseil des ministres en vue d'une décision et il oblige à traiter plusieurs rubriques qui donnent une idée des dimensions que le Conseil veut prendre en considération avant de décider. En 1981³⁷, le *mémoire* comporte neuf parties : 1) l'exposé de la situation; 2) les lois existantes touchées par le projet; 3) les solutions possibles; 4) les avantages et inconvénients de chacune de ces solutions; 5) leurs conséquences financières; 6) les répercussions sur les relations intergouvernementales; 7) les consultations interministérielles qui ont été effectuées; 8) l'état de la consultation et de l'information : ce qui a été fait ou doit l'être auprès des clientèles visées par le projet; 9) les recommandations du ministre au Conseil des ministres (Borgeat, Dussault, Ouellet, 1982, p. 81).

Annuaire du Québec 1975-76, Éditeur officiel du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec, p. 136.

³⁶ « Il s'agit d'abord de fixer clairement les priorités du gouvernement. À cette fin, nous établirons un comité spécial du Cabinet qui agira comme « comité des priorités ». Nous croyons que le gouvernement doit accorder à la détermination de ses priorités une attention immédiate en même temps que continue, car il ne s'agit pas simplement d'identifier nos priorités, il s'agit surtout de faire en sorte qu'elles soient scrupuleusement respectées dans les gestes quotidiens de l'administration. Ce sera donc là le mandat de ce comité des priorités que nous formerons. » p. 38.

³⁷ Cf. décret 1900-81 concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif, 9 juillet 1981, Gazette officielle du Québec, partie 2, 5 août 1981, p. 3489.

Ces rubriques obligatoires montrent la sensibilité du gouvernement de l'époque à la cohérence de l'action gouvernementale par les rubriques 4, 6, 7 et 8. Mais le gouvernement ne se limite pas aux informations soumises par le ministre proposeur : le cheminement du dossier est rigoureusement encadré pour assurer une analyse exhaustive avant de parvenir à l'ordre du jour du Conseil des ministres (Borgeat et autres, 1982, p. 84-85). Divers cheminements sont préétablis selon qu'il s'agit de préparer un projet de loi (ibid., p. 84 à 87) ou un projet de règlement (idem, p. 94-95). Même s'il est prévu que plusieurs ministères et organismes centraux sont systématiquement consultés, le groupe des institutions consultées peut être aussi étendu que le décident les comités de ministres ou les secrétariats qui les appuient. Autre document de première importance, le *décret* « (...) est l'acte juridique officiel par lequel l'Exécutif exerce les pouvoirs et devoirs qui lui sont attribués par la loi ou, à l'occasion, par un règlement. » (Ibid., p. 100) En cas de prise de position formelle du Conseil, elle est consignée dans un document intitulé « Décision du Conseil des ministres », signé par le Secrétaire général et acheminé aux ministres et sous-ministres concernés « ... qui doivent généralement les garder de façon confidentielle. » (Ibid., p. 99, 105)

En vertu de la loi constitutive du Conseil du trésor, son Secrétariat (5) dispose des habilitations nécessaires pour appuyer ce comité de ministres dans leur prise de décisions. Le Conseil du trésor utilise également un formulaire type (le *CT*) comprenant des rubriques obligatoires afin que les ministères et organismes lui acheminent des dossiers comportant toutes les informations requises à la décision³⁸. Bien que la plupart des ministres perdent ainsi de vue une partie de l'ensemble des décisions gouvernementales (seuls les cinq ministres siégeant au CT pouvant avoir le portrait global parce qu'ils siègent également au Conseil des ministres), l'effet d'allègement sur les travaux du Conseil des ministres ne fait pas de doute en considérant les données suivantes qui datent de 1982 : « Au cours d'une année, le CT étudie environ 8 000 demandes provenant des ministères et organismes et formule des recommandations sur quelque 2 000 projets de décret ou mémoires en provenance du Conseil des ministres » (Borgeat et autres, 1982, p. 109) : à défaut de CT, le Conseil des ministres aurait eu à traiter 10 000 dossiers au lieu de 2 000. L'autre atout de ce transfert de pouvoirs au CT réside dans la rapidité de l'entrée en vigueur des décisions, le CT n'ayant pas à obtenir la signature du lieutenant-

³⁸ CT 100 000 du 8 juin 1976 concernant la directive 2-76 concernant les demandes soumises à l'approbation du CT. (Borgeat et autres, 1982, p. 109).

gouverneur pour officialiser ses décisions, contrairement à plusieurs décisions du Conseil des ministres.

D'autres institutions peuvent être associées au travail de coordination de l'État, au deuxième palier, car elles exercent des fonctions d'organes centraux soit, pour reprendre la nomenclature d'André Gélinas, de direction et de contrôle, soit domestiques ou de service (Gélinas, 1975, p. 92-93).

Le pouvoir de coordination du ministère des Finances (6) se manifeste lors de la préparation du budget annuel et de son exécution (budget supplémentaire, mandats spéciaux), par la tenue de la comptabilité de l'État, la gestion de la dette et les recommandations qu'il transmet au Conseil de ministres sur tout projet ayant des implications financières. Son influence se manifeste tout au long de l'année dans les échanges avec les sous-ministres et dirigeants d'organisme sur les projets qui requièrent l'approbation du gouvernement, car les analyses et recommandations qu'il transmet au Conseil des ministres sont prises en haute considération; ses échanges avec le SCT peuvent avoir le même effet dans les décisions du CT.

Par son Contrôleur des finances, alors présent par ses agents dans chacun des ministères, le ministère des Finances contrôle les dépenses a priori, avant engagement et avant paiement; il agit aussi à l'époque comme organe de service en gérant le Centre de traitement électronique des données (CTED) pour les ministères et organismes et le régime de retraite des fonctionnaires (L. Q. 1970, c.17 et Gélinas, 1975, p. 92-93). Il importe de relever que la création du CTED en 1965/66 résulte d'un besoin de coordination dans un secteur de gestion des ressources en forte croissance :

(...) en vue de coordonner une expansion très rapide, le Conseil exécutif, à la demande du ministère des Finances, a créé un organisme qui est chargé de formuler des politiques d'opération. Cet organisme est formé d'un président et de six sous-ministres qui se réunissent périodiquement en vue d'assurer l'utilisation rationnelle de cet outil administratif très spécialisé. La présence de plusieurs sous-ministres facilite une meilleure coordination des activités entre les ministères et le Centre.³⁹

Par leur action combinée, à compter du budget de 1973-74, le Conseil du trésor et le ministère des Finances ont introduit et consolidé le budget de programmes, visant à mettre en lumière les finalités de l'action gouvernementale (les objectifs de chaque programme étant décrits) et type de budget axé aussi sur les intrants (les moyens exprimés par catégories et sous-catégories de

³⁹ *Discours du budget du Québec, 31 mars 1966, Annexe II, p. 194.*

dépenses), comme assise de la gestion budgétaire du gouvernement⁴⁰ (14) : en 1973-74, l'ensemble du budget est réparti sous 4 missions, 15 domaines, 47 secteurs, 170 programmes et 411 éléments de programmes⁴¹. « Aboutissement de deux années d'efforts du gouvernement du Québec »⁴², cette nouvelle façon de concevoir et de représenter l'action de l'État constitue, à notre avis, un tournant majeur dans la relation politico-administrative et la coordination au sein de l'État, les acteurs de l'époque eux-mêmes y percevant des changements importants dans l'immédiat et prometteurs pour l'avenir.

Du point de vue de la coordination d'ensemble et de la coopération IO, quatre conséquences majeures apparaissent dans ce changement : modification de la relation politico-administrative, rehaussement du rôle des ministères dans la préparation et la gestion des budgets et de ce fait, modification dans le partage des rôles entre le central et les ministères, amorce d'une gestion axée sur les produits et services à la collectivité et mise en lumière des secteurs d'activités non exclusifs à un ministère. Ces affirmations méritent explications.

En premier lieu et le plus fondamental, la relation entre le politique et l'administratif est modifiée du fait que les élus voient mieux leurs responsabilités quant à la définition des programmes, de leurs objectifs et du niveau de ressources à leur allouer :

(...) il s'agit d'une technique qui présuppose, au point de départ, que des objectifs suffisamment clairs et réalistes sont fixés au plan politique... En fait, il accroît la responsabilité politique de fixation d'objectifs et de priorités en rendant plus claire la relation entre objectifs politiques et activités quotidiennes de l'administration. On tente ainsi d'établir l'interrelation entre le palier politique et le palier administratif chargé de la mise en œuvre des politiques.⁴³

En deuxième lieu, le partage des rôles entre les entités centrales et les ministères dans la préparation et l'exécution du budget est explicité et donne plus d'importance aux ministères qu'auparavant. La « superstructure » (missions, domaines et secteurs) est définie par les instances centrales, mais ce sont les ministères qui proposent les programmes et les éléments de programmes :

⁴⁰ *Notes explicatives sur les Crédits 1973-74*, Gouvernement du Québec, ministère des Finances, Conseil du trésor, 22 mars 1973, p. 8 et suivantes et *Notes explicatives sur les Crédits 1974-75*, Gouvernement du Québec, Conseil du trésor, p. 8.

⁴¹ *Notes explicatives sur les Crédits 1973-74*, Gouvernement du Québec, ministère des Finances, Conseil du trésor, 22 mars 1973, p. 10-11.

⁴² *Ibid.*, p. introduction.

⁴³ *Ibid.*, p. 8.

Cette « superstructure » a servi aux ministères de point de départ pour la définition des quatrième et cinquième niveaux : les programmes et les éléments de programmes, qui constituent les niveaux cruciaux pour quatre raisons : - ils sont suffisamment globaux (170 programmes et 411 éléments) pour permettre des décisions budgétaires centrales; - ils sont suffisamment précis pour permettre aux ministères de les planifier et de les programmer; - ils constituent l'armature du nouveau budget en devenant l'équivalent des articles et sous-articles du budget conventionnel; ils doivent procurer à l'Assemblée nationale une information plus significative des activités concrètes des ministères.⁴⁴

Alors que dans le budget classique les ministères étaient seulement invités à transmettre au CT leurs « projets nouveaux ou en expansion exceptionnelle pour le prochain exercice », à soumettre des arguments justifiant les dépassements d'enveloppe une fois « l'enveloppe préliminaire » convenue par le CT et, une fois l'enveloppe définitive fixée, à attribuer les ressources à chaque unité administrative⁴⁵, la nouvelle approche leur attribue un rôle plus fondamental. À la base, les ministères proposent les programmes et éléments de programmes : à partir d'une première enveloppe budgétaire décidée par le CT, ils décrivent comment « les programmes devraient évoluer en importance relative » pour les trois prochains exercices; après décisions du Conseil des ministres, ils reçoivent une 2^e enveloppe du CT et procèdent à une description détaillée des programmes et des éléments de programmes; après un autre arbitrage au sommet, les ministères préparent les crédits détaillés sous chaque programme⁴⁶. Les ministres et sous-ministres des ministères sont considérés comme les « véritables responsables des programmes » : ils auront à déterminer des indicateurs pour évaluer la performance et l'impact des programmes et à procéder, à la demande du CT, à des « mémoires de programmes » visant à faire le point sur un programme du point de vue de la problématique, des objectifs et des moyens⁴⁷. Cette pratique sera cependant progressivement abandonnée durant les années 1970.

En troisième lieu se révèle une conséquence qui, d'abord visible au plan budgétaire, mettra plusieurs décennies avant de se déployer pleinement dans tous les volets de la gestion gouvernementale. En déplaçant le projecteur budgétaire des sommes consacrées aux activités de l'État vers les sommes allouées aux raisons d'être de ces activités, la méthode avait pour effet de mettre en lumière les produits et services offerts à la population et d'engendrer une dynamique, notamment dans les évaluations de coût-bénéfice et de performance, inspirée des méthodes du secteur privé, de l'économie de marché :

⁴⁴ Ibid., p. 11.

⁴⁵ *Le système de budget par programmes et son utilisation au gouvernement du Québec*, Gouvernement du Québec, Conseil du trésor, avril 1972, p. 52-53.

⁴⁶ Ibid., p. 53-54.

⁴⁷ Ibid., p. 3 de l'annexe « Mémoire au Conseil du trésor » et p. 55-57.

Il s'ensuit qu'aux préoccupations de gestion administrative représentées par les centres de responsabilité, seront substituées dans la présentation à l'Assemblée nationale, les préoccupations de services rendus à la collectivité que les programmes illustrent. Dans cette perspective, il faut que le chef et le sous-chef soient considérés comme les véritables responsables des programmes⁴⁸.

En quatrième lieu, la technique du budget par programmes rend plus visibles les secteurs où les ministères ne sont pas seuls à intervenir, l'identification de zone de coopération ou de rivalité IO (de partenaires ou de compétiteurs) étant ainsi facilitée aux non-initiés :

On notera que les ministères peuvent occuper un secteur, en tout ou en partie, ou plusieurs secteurs. (Idem, p. 10) (...) On constate alors que cette « superstructure » des missions, domaines et secteurs est en principe indépendante des modalités d'organisation du gouvernement, la logique de production ne découlant pas nécessairement des mêmes principes que celle de l'organisation et de la délégation de responsabilités. (Idem, p. 11)

La gestion administrative et notamment la gestion du personnel des années 1950, « centralisée, politisée... » selon les qualificatifs du quatrième Secrétaire général du Conseil exécutif, M. Roch Bolduc, fut touchée par plusieurs réformes dans la décennie et demie précédant 1976. Nombre des assises de la gestion actuelle datent de cette période : établissement d'une classification des emplois digne de ce nom de la fin des années 1950 aux années 1970, adoption de la Loi de la fonction publique en 1965 qui remplaçait la Commission du service civil par la Commission de la fonction publique (**11**) et introduisait le régime syndical, création d'un poste de ministre d'État à la fonction publique suivi du ministère de la Fonction publique en 1968 (**7**), comme représentant de l'employeur gouvernemental, systématisation des concours de recrutement, d'avancement et de promotion aux emplois de la fonction publique, établissement de plans d'organisation administrative et de plans annuels de perfectionnement du personnel et introduction de l'évaluation annuelle du personnel.

À noter qu'à l'époque (avant 1977), la Commission de la fonction publique et l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) sont les seuls organismes autonomes (de niveau 3a) ayant un rôle d'organisme central en matière de direction et de contrôle (si l'on fait exception du Conseil du trésor, plus assimilable à un ministère). L'OPDQ (**12**), qui relève directement du Premier ministre, a le mandat d'élaborer des plans de développement et d'aménagement du territoire, de coordonner la mise en œuvre de projets et d'agir comme agent de liaison entre les différents ministères; l'Office est tenu de requérir l'avis de la Commission

⁴⁸ Ibid., p. 3.

interministérielle de planification, formée des sous-ministres et dirigeants d'organisme, en certaines matières prévues par la Loi.⁴⁹

Par certaines de leurs fonctions, d'autres ministères participent également à la capacité de coordination de l'État québécois. Le ministère de la Justice (8), en qualité de juriconsulte du gouvernement, donne des avis juridiques au gouvernement en toutes matières de droit, il révise les projets de loi et de règlement et agit au nom du gouvernement devant les tribunaux. Modèle d'organisation unique qui a traversé le temps, les avocats et notaires des services juridiques des ministères relèvent, au plan fonctionnel, du ministère de la Justice (en 1976 comme en 2003) qui peut ainsi assurer une cohérence gouvernementale sous tous les volets légaux, de la conception des textes à la défense de leur interprétation⁵⁰. Dans son rapport annuel 1977-1979, le ministère se qualifie de ministère à la fois sectoriel et horizontal :

Le ministère de la Justice répond comme la plupart des ministères à cette définition [de ministère sectoriel], mais il possède en plus une particularité qui le fait entrer dans la catégorie des ministères dits « horizontaux ». En effet, une bonne partie de ses fonctions en font le coordonnateur de certaines activités touchant d'autres ministères ou organismes gouvernementaux. En d'autres mots, il fournit à ces ministères et organismes des services et les moyens de réaliser certaines de leurs tâches⁵¹.

Le ministère des Affaires intergouvernementales (9) coordonne l'action du gouvernement et de ses MO à l'extérieur du Québec : il exerce un contrôle a priori sur les ententes que les ministères et organismes voudraient signer avec une entité hors du Québec ainsi que sur les voyages du personnel du gouvernement ou de l'administration à l'extérieur du Québec⁵². Autre indication des nombreuses modifications de structures survenues dans les années qui précèdent 1976, le gouvernement avait procédé à l'intégration d'une soixantaine de fonctionnaires rattachés antérieurement aux ministères de l'Éducation, des Affaires culturelles et des Affaires sociales, ce qui « a permis une plus grande cohérence dans la conduite des opérations » de la direction

⁴⁹ S. Q.1968 c. 14. L. Q.1969 c. 16. *Répertoire administratif du Québec 1976*, Éditeur officiel du Québec, p. 29, 36-37.

⁵⁰ S. Q. 1965, c. 16. Le rapport annuel du ministère de la Justice 1977-1979 indique que la Direction générale des affaires civiles et pénales a sous son autorité les services juridiques répartis dans 33 ministères et organismes gouvernementaux (p. 17). Le rapport d'activités 1976/1977 de la Direction générale des Affaires civiles et pénales du ministère de la Justice indique que les quatre unités de services juridiques comptent au total 186 postes (p. 3). À noter que le ministère n'a pas publié de rapport annuel de 1970 à 1976.

⁵¹ *Rapport annuel 1977-1979*, Ministère de la Justice du Québec, Éditeur officiel du Québec, 1979, p. 13.

⁵² S. Q. 1967, c. 23 et L. Q. 1974, c. 15.

générale de la coopération internationale⁵³. Mais pendant longtemps, le gouvernement avait privilégié l'existence d'une petite équipe au sein du ministère travaillant en collaboration avec les fonctionnaires d'autres ministères au sein de groupes de travail⁵⁴. Avant la création du ministère des Affaires intergouvernementales, le gouvernement avait misé sur une *commission interministérielle des relations extérieures du Québec* pour assurer l'unité de sa politique extérieure⁵⁵.

Le ministère du Revenu (10) assure la perception des impôts, taxes et autres droits et conseille le ministère des Finances en matière de fiscalité⁵⁶. En plus de sa mission première, l'État lui confie la perception de sommes dues au profit d'autres ministères et organismes, en vertu de régimes particuliers : régime de rentes du Québec (S. Q., 1965, c. 24, titre III) et assurance-maladie (Lois du Québec, 1970, c. 37, section IX)⁵⁷ : ce mode de partage du travail au sein de l'État continuera d'être exploité dans les décennies suivantes et expliquera une bonne part de l'augmentation considérable de personnel que connaîtra le ministère⁵⁸.

D'autres ministères et organismes ont à assumer, parmi leurs fonctions, une vocation horizontale d'un autre ordre, axée sur les services à l'intérieur de l'administration (13). Ils n'ont pas un rôle de coordination, au sens strict, par rapport aux autres MO, mais tous les MO dépendent de ces monopoles pour les services que l'État a choisi de confier à une entité spécialisée : il s'agit ici

⁵³ *Annuaire du Québec 1977-78*, Éditeur officiel du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec, p. 173.

⁵⁴ Extrait du *Discours du budget du 31 mars 1966*, Annexe II p. 161 : « Il semble, pour le moment en tout cas, plus pratique de voir le ministère des Affaires fédérales-provinciales comme étant formé d'un noyau de fonctionnaires travaillant en étroite collaboration entre eux et avec chacun des autres ministères. Les résultats atteints jusqu'à maintenant confirme que la technique adoptée était la meilleure, car, en plus de son propre personnel volontairement restreint, le ministère peut constamment compter sur un grand nombre d'autres fonctionnaires qui ne relèvent pas juridiquement de lui mais qui collaborent pleinement à son travail. À ce propos, il faut signaler qu'au cours des 12 derniers mois, la coopération de chaque service gouvernemental a été plus facilement acquise et plus empressée que jamais auparavant. (...) Pour sa part, le ministère est automatiquement et constamment informé, grâce à ces groupes de travail, des activités et projets des autres ministères, sans qu'il lui soit nécessaire d'exiger des rapports périodiques de chacun. »

⁵⁵ Créée par arrêté ministériel du 25 août 1965, la commission avait pour « fonction de coordonner l'activité des divers ministères du gouvernement en matière de relations avec l'étranger et de soumettre au Conseil exécutif tout projet ou toute proposition touchant des questions de politique générale du gouvernement en cette matière ». La commission était composée des sous-ministres des « ministères susceptibles d'entretenir des relations suivies avec des pays étrangers ou des organismes internationaux ». Ibid., Annexe II p. 163-64.

⁵⁶ S. R. Q. 1964, c. 66. (Gélinas, 1975, p. 92).

⁵⁷ *Répertoire administratif du Québec 1976*, 1976, Éditeur officiel du Québec, p. 415-417.

⁵⁸ Dans le *Discours du Budget du 31 mars 1966*, le Premier ministre Jean Lesage signalait l'augmentation considérable du personnel du ministère du Revenu en 1965/66 « pour percevoir les contributions au régime de rentes, de les contrôler et de fournir à la régie les renseignements nécessaires à l'établissement du registre des gains ». (p. 35)

d'une coopération forcée touchant les ressources dont les MO ont besoin pour remplir leur mission, le budget étant alloué au MO fournisseur.

Ainsi, le ministère des Communications (**13a**) offre le service de téléphonie et de transmission de données, d'information, de traduction, de polycopie et d'audiovisuel⁵⁹. Dans les années 1960, des préoccupations par rapport aux communications gouvernementales avaient donné naissance à l'Office d'information et de publicité du Québec. Les directions de communications dans les ministères et organismes apparaîtront vers la fin des années 1960⁶⁰. À sa création en 1969, le ministère des Communications s'emploiera à appuyer les MO dans la mise sur pied de ces unités administratives et à établir des directions régionales de communications dans toutes les régions du Québec⁶¹, manifestant ainsi les premiers signes d'une préoccupation pour faciliter aux citoyens l'accès aux services gouvernementaux.

Le ministère des Terres et Forêts (**13b**) s'occupe du domaine territorial, de l'arpentage et de la cartographie⁶². Le ministère des Transports (**13c**) offre le service central aérien⁶³. Le ministère des Travaux publics (**13d**) procure les services suivants : expropriation; acquisition, location et aménagement d'immeubles; approvisionnement ou achats⁶⁴.

Quelques organismes autonomes, situés au niveau 3a), ont également une mission à caractère horizontal⁶⁵. Le Bureau de la statistique (**13e**) est chargé de « ... publier des renseignements de nature statistique sur toute matière de juridiction provinciale; de collaborer avec les ministères du gouvernement dans la collecte, la compilation et la publication de tels renseignements »⁶⁶. Le Bureau de l'éditeur officiel du Québec (**13f**) est chargé de la publication des documents identifiés

⁵⁹ L. Q., c. 65. (Gélinas, 1975, p. 93).

⁶⁰ R. Bolduc explique l'émergence de ce besoin ainsi : « À l'époque, il n'y a pas encore de direction des communications au gouvernement, seulement quelques attachés de presse au bureau de Johnson [Premier ministre], mais le besoin s'en fait sentir, et c'est le commencement de cette nouvelle activité. (...) On ne voyait pas pourquoi il y avait lieu, entre autres, de faire circuler dans l'administration des coupures de presse critiquant le gouvernement. Mais, après quelques années, on admit qu'il pouvait être utile de connaître l'opinion des opposants au régime en dehors des vues de l'opposition officielle à l'Assemblée législative. » p. 146

⁶¹ *Annuaire du Québec 1972*, Éditeur officiel du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec, p. 109.

⁶² S. R. Q., 1964, c. 92 et L. Q., 1969, c. 39. (Gélinas, 1975, p. 93).

⁶³ S. R. Q., 1964, c. 227. (Gélinas, 1975, p. 93).

⁶⁴ S. R. Q., 1964, c. 138. (Gélinas, 1975, p. 92-94). S. R. Q., 1964, c. 18 (Loi du Service des achats) : relève du ministère des Travaux publics depuis le 1^{er} avril 1973.

⁶⁵ Gélinas, 1975, p. 93.

⁶⁶ S. R. Q., 1964, c. 207.

par la loi ou le gouvernement et de la vente des publications du gouvernement⁶⁷. Le Conservateur des archives nationales (**13g**) a pour fonctions de recueillir et de conserver les Archives nationales du Québec, notamment la garde des documents du gouvernement⁶⁸. La Régie de la langue française (**13h**) offre des services reliés à l'usage et à la qualité de cette langue, devenue la langue officielle de l'administration publique en 1974⁶⁹. En 1973, un organisme est créé pour prendre le relais du ministère des Finances dans l'administration des régimes de retraite et d'assurances pour le personnel de l'État : la Commission administrative du régime de retraite (**13i**) (L. Q., 1973, 12). Les effectifs du programme 3 dédié au « régime de retraite et autres contributions » doubleront en un an, passant de 235 employés en 1974/75 à 477 en 1975/76⁷⁰.

Le portrait des organisations ayant un rôle à jouer dans la coordination de l'État en 1976 serait incomplet si nous omettions les organismes centraux de vérification et de surveillance (**18**), à savoir le Protecteur du citoyen (**18a**) (créé en 1968) et le Vérificateur général (**18b**), qui relèvent tous deux du pouvoir législatif et qui font des analyses et recommandations prises en considération par les députés, par les ministères et organismes, ainsi que par le gouvernement⁷¹.

En 1976, en plus de la direction et des contrôles exercés par l'appareil politique sur le contenu des grandes politiques publiques, nous sommes en présence de trois grands systèmes de direction et de contrôle centraux des ressources (**16**): financières, humaines, matérielles et services. Pour ces types de ressources, un fort contrôle du centre s'effectue sur la gestion interne des ministères et à un degré moindre, sur les organismes autonomes dont le personnel fait partie de la fonction

⁶⁷ S. R. Q., 1964, c. 6. L. Q., 1969, c.26.

⁶⁸ S. R. Q., 1969, c. 26. L'existence d'un Comité interministériel de gestion des documents, formé par le Conseil du Trésor, est signalée au début des années 1970 : les représentants des Archives nationales y participent mais n'ont pas encore de pouvoirs contraignants sur les documents des ministères, pouvoirs qui ne viendront qu'en 1983 (Loi sur les archives). Source : *Les Archives nationales du Québec : la mémoire de la nation*, Robert Garon, p. 163-164, consulté sur internet le 15 octobre 2013.

⁶⁹ L. Q., 1974, c. 6. La Régie est devenue un Office avec l'adoption de la Charte de la langue française en 1977, L. Q., c. 5.

⁷⁰ *Crédits du Québec 1975/76*, p. 12-6.

⁷¹ Gélinas, 1975, p. 94. S. Q., 1968 c. 11 (Protecteur du citoyen) et L. Q., 1970 c. 17 (Vérificateur général). Le Protecteur du citoyen est chargé d'enquêter sur les plaintes des citoyens à l'égard de l'administration gouvernementale, lorsque non prévu par d'autres lois et de faire les représentations appropriées. Le Vérificateur général doit vérifier et certifier les comptes de l'État et faire des recommandations pour améliorer la gestion des fonds publics (*Répertoire administratif du Québec*, 1976, Éditeur officiel du Québec, p. 15-16).

publique (niveau 3a) par des règles rigoureuses, des contrôles a priori et peu de délégation de pouvoirs : ce mode d'organisation proche de la tutelle est de nature à assurer une grande cohérence dans la décision et l'action gouvernementales, ainsi que des gains d'économie d'échelle, mais réduit la marge de manœuvre des dirigeants et gestionnaires, entraîne de la rigidité dans les façons de faire, de même que des retards opérationnels et des pertes d'efficacité dans l'attente des décisions et actions du central.

Le comité sur la modernisation de la gestion fera la constatation de l'absence de dispositions législatives permettant la délégation de pouvoir aux sous-ministres⁷². Il faudra attendre une nouvelle Loi sur la fonction publique en 1978 pour que s'amorcent officiellement ces délégations en gestion des ressources humaines : en pratique, la Commission de la fonction publique avait commencé à « déléguer » aux MO l'exécution de plusieurs étapes de la tenue de concours depuis le milieu des années 1960 tout en conservant la pleine responsabilité de l'ensemble des processus⁷³.

4.1.2.3 Au niveau 3 : les organismes autonomes

Poursuivant notre exposé de la situation de l'État québécois en 1976, nous trouvons au niveau 3 les missions que l'État a choisi de ne pas confier à ses ministères pour divers motifs . Ces organismes sont dotés d'une personnalité juridique propre avec une mission spécifique définie dans leur loi constitutive. Une ou plusieurs causes de la spécialisation des structures ou de la décentralisation fonctionnelle peuvent être évoquées lors de leur création. M. André Gélinas en a reconnu six, soit :

1. L'inhabilité des structures existantes à permettre l'exercice de certaines fonctions spéciales;
2. L'inhabilité des structures existantes à satisfaire certaines exigences démocratiques;
3. La théorie de la séparation des pouvoirs;
4. La crainte du patronage;
5. Le désir d'échapper aux contrôles exercés par les organismes centraux domestiques, de contrôle et de direction;
6. Le désir de mettre en évidence une activité déterminée. (Gélinas, 1975, p. 22)

Après analyse, M. Gélinas en vient à la conclusion que la cause fondamentale de l'autonomie fonctionnelle est « ... l'inhabilité des structures existantes à permettre l'exercice d'une fonction

⁷² Bolduc, 2012, p. 156.

⁷³ *Rapport annuel 1968*, Commission de la fonction publique du Québec, Éditeur officiel du Québec, p. 13.

spéciale d'une façon particulière » et que plusieurs autres raisons évoquées ne résistent pas toujours à l'examen (ibid., p. 57 et p. 59).

Selon une nomenclature établie par le même auteur, axée sur les fonctions exercées (un découpage logique et non un reflet exact des appellations existantes), les 131 organismes en activité en 1975 (p. 224) pourraient être regroupés sous sept appellations, chacune évoquant une *fonction* signifiante et distincte, à savoir : conseils (*consultation*) ; tribunaux administratifs (*judiciaire*); sociétés (*gestion financière, industrielle ou commerciale*); régies (*régulation économique et technique*), offices (*gestion non commerciale, financière ou industrielle – de « gestion non économique »*), bureaux (*gestion centrale*), commissions (*examen, enquête, conciliation, arbitrage, vérification*) (Gélinas, 1975, p. 78). Mais dans la pratique, au fil de la création de ces organisations par l'État québécois, la cohésion n'a pas toujours été maintenue entre la fonction principale et la désignation de l'organisme créé, bien que cette situation ne soit pas propre au Québec. M. Gélinas pose un jugement sévère sur l'état de la situation en 1975 (un verdict qu'il maintiendra pour l'essentiel en 2003⁷⁴) :

L'administration québécoise n'a pas encore adopté la nomenclature que nous proposons. Les incohérences que nous avons signalées dans la terminologie sont à l'origine de nombreux malentendus sur les objectifs mêmes des organismes et d'une incompréhension très répandue du fonctionnement de l'appareil administratif. Il serait pourtant simple d'appeler les choses par leur nom, quitte à circonscrire l'imagination de certains rédacteurs législatifs. (Gélinas, 1975, p. 78)

Pour les fins de nos analyses sur la coopération inter organisationnelle, nous présenterons le niveau 3 en trois sous-catégories : les organismes dont le personnel est membre de la fonction publique au niveau 3a) (au nombre de 64 en 1975), les autres organismes dont le personnel n'est pas membre de la fonction publique au niveau 3b) (67 en 1975) et les institutions décentralisées au niveau 3c).

En effet, il nous apparaît que la décision de faire relever certains organismes de l'univers de la fonction publique et de ne pas le faire pour d'autres peut avoir des conséquences significatives sur les relations inter organisationnelles : du fait de l'appartenance à un même grand employeur, le personnel de ces organismes peut être muté, promu, replacé (en cas de surplus de personnel) dans un autre organisme de la fonction publique ou dans un ministère, alors que ces possibilités sont fermées au personnel des autres organismes (c'est la loi constitutive de l'organisme qui

⁷⁴ Gélinas, 2003, p. 47.

détermine ce type d'appartenance). Pour les organismes de la première sous-catégorie, les règles applicables à la gestion du personnel sont définies par une législation spécifique à la fonction publique, par les décisions gouvernementales et les conventions collectives propres à la fonction publique : les autres organismes ont des règles et conventions collectives qui leur sont propres, ce qui en fait des entités autonomes ne permettant pas la mobilité du personnel avec les autres organisations.

Au niveau 3a) : organismes autonomes (personnel fonction publique)

Nous trouvons au niveau 3a) du schéma 3, la représentation des organismes autonomes (17) dont le personnel est membre de la fonction publique. Chaque organisme relève d'un ministre qualifié de « ministre responsable » qui exerce un contrôle limité sur ses activités; il en va de même pour les instances centrales. Nous ne trouvons pas dans les statistiques officielles de ces années-là le nombre d'employés de ces 64 organismes, car la pratique consistait à fournir une donnée pour chaque ministère qui incluait les employés des organismes relevant de ce ministère. Mais il est possible de dégager un ordre de grandeur des effectifs appartenant à ces organismes en considérant la proportion relativement stable des décennies suivantes quant aux effectifs allant aux ministères (2/3) et aux organismes (1/3) : en appliquant cette règle, sur un total de 58 399 employés en 1976⁷⁵, les ministères compteraient 38 952 employés et les organismes 19 447.

Au niveau 3b) : organismes autonomes (personnel non-fonction publique)

Au niveau 3b), nous regroupons plusieurs types d'organisation avec des degrés élevés et variables d'autonomie par rapport au gouvernement et au ministre responsable. Cette catégorie inclut les autres organismes autonomes, ceux dont le personnel n'appartient pas à la fonction publique (19), qui jouissent d'une plus grande autonomie encore que ceux du niveau 3a) par rapport au ministre responsable et aux instances centrales de direction et de contrôle. Sauf quelques rares cas, ces organismes sont également extra budgétaires, c'est-à-dire que leur budget n'est pas déterminé annuellement par le gouvernement. Nous ne trouvons pas pour ces années-là de données regroupées sur les effectifs de ces organismes.

⁷⁵ *Annuaire du Québec 1977-78*, 56^e édition, Gouvernement du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec, p. 204 (la source originale étant le ministère de la Fonction publique). La masse salariale associée à ces 58 399 employés est de 885 969 577 \$.

Pour faciliter la comparaison avec la recherche de Bouckaert et al., notre schéma fait ressortir les sociétés d'État (20), ces entreprises publiques créées par des lois spécifiques du Québec, avec conseil d'administration, pour exercer des activités commerciales, industrielles ou de financement (Gélinas, 1975, p. 78) : ce sont les créatures de l'État les plus proches des mécanismes de marché quant au mode d'organisation et de fonctionnement et bénéficiant d'une autonomie financière, bien que plusieurs exercent un monopole ou un quasi-monopole dans leur champ d'intervention. Elles emploient 35 750 employés en 1975, contre 16 179 en 1960⁷⁶.

Une réforme majeure de l'éducation a eu lieu dans les années 1960 de sorte que le déploiement des institutions d'enseignement (21) que nous connaissons en 2003 est déjà en place en 1976. Le secteur de l'éducation comprend les écoles primaires et secondaires dont l'administration est confiée à des commissions scolaires où les commissaires sont élus au suffrage universel : encore au nombre de 1 102 en 1970, le regroupement de ces institutions en maintient 255 en activité en 1975⁷⁷. Les établissements collégiaux publics (43)⁷⁸, qui ont pris partiellement le relais d'un bon nombre de collèges classiques privés, sont entièrement financés par l'État et dirigés par un conseil d'administration. Un nombre respectable d'institutions privées, fortement subventionnées, complètent les institutions des niveaux primaire, secondaire et collégial (324 écoles privées et 47 collèges privés en 1975)⁷⁹. Aux universités 'privées' s'est ajouté le réseau public de l'Université du Québec en 1968, avec ses constituantes dans différentes régions du Québec : dirigés par des conseils d'administration, les sept établissements privés sont largement subventionnés⁸⁰. Le ministère de l'Éducation chapeaute ces réseaux en disposant de moyens d'intervention variés, garantissant néanmoins une marge de manœuvre à géométrie variable

⁷⁶ Gélinas, 2002, p. 74. Gélinas expose la difficulté d'obtenir des données fiables sur les effectifs de sources québécoises durant cette période (p. 72-73). Il doit s'en remettre aux données de Statistiques Canada : *Effectifs du gouvernement fédéral au Canada et du gouvernement provincial au Québec, 1961-2000, avril 2001* : à noter qu'il s'agit de nombre d'individus et non « d'équivalents à temps complet », les employés occasionnels étant tout simplement ajoutés aux employés à temps plein.

⁷⁷ Gélinas, 2002, p. 76.

⁷⁸ Gélinas, 2002, p. 751.

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ Idem.

selon le type d'institutions. L'État consacre 29,7% de son budget à la mission éducative et culturelle⁸¹ en 1976.

Mais déjà, la plus forte portion du budget de l'État (34,9%⁸²) et d'employés va à la mission sociale (**22**) : en 1960, les 281 hôpitaux privés employaient 96 500 employés; ils seront 147 622 dans 874 établissements en 1980⁸³. La reprise en mains par l'État des hôpitaux et des services sociaux dans les années 1960, avec l'assurance hospitalisation puis l'assurance maladie, a modifié complètement le panorama des institutions dans ce secteur. Le ministère des Affaires sociales est à la tête de ce réseau dont la majeure partie des budgets vient de l'État (l'autre des patients), mais les établissements dirigés par des conseils d'administration ont une bonne marge d'autonomie. Des établissements privés ont un apport non négligeable au secteur public (1 042 établissements publics et privés dénombrés en 1975) (idem).

Au niveau 3c) : les municipalités et administrations autochtones

Avec les municipalités et villes (**niveau 3c**), l'État québécois atteint son palier le plus décentralisé de pouvoirs (**23**). Créature des législatures provinciales en vertu de la Constitution (article 92), les municipalités et villes sont administrées par un maire et un conseil municipal dont les membres sont élus au suffrage universel par les citoyens du territoire concerné, appuyées par une fonction publique locale. Elles jouissent d'un haut niveau d'autonomie, tiré de leur pouvoir fiscal, par rapport au ministre responsable, le ministre des Affaires municipales, et au gouvernement, au point d'être considérées en pratique comme le troisième palier de gouvernement après le fédéral et le provincial. Mais le haut niveau d'autonomie du monde municipal est déjà hypothéqué par les interventions de l'État dans les années 1960 et 1970⁸⁴. Il y

⁸¹ *Notes explicatives sur les Crédits 1976-77*, Gouvernement du Québec, Conseil du trésor, p. 13. Nous n'avons pas trouvé le nombre d'employés publics travaillant en éducation en 1975; il était de 96 500 en 1960, puis de 110 953 en 1985. Gélinas, 2002, p. 75.

⁸² *Notes explicatives sur les Crédits 1976-77*, Gouvernement du Québec, Conseil du trésor, p. 13.

⁸³ Gélinas, 2002, p. 75.

⁸⁴ « L'histoire des collectivités locales au Québec depuis 1960 est une autre démonstration de la croissance de l'État, celle de ses interventions dans la vie des communes par une quinzaine de lois de portée générale : épuration des eaux, habitation, communautés urbaines, transport en commun, évaluation foncière, environnement, fiscalité, zonage agricole pour n'en nommer que quelques-unes. D'autres gestes gouvernementaux ont modifié l'organisation municipale : l'île de Laval, Mirabel, Forillon (...). En fait, en 1978, il y avait dans notre législation plus de 75 lois concernant les municipalités, soit le quart de tout notre droit public. Une quarantaine d'organismes gouvernementaux intervenaient sur le plan local : SHQ [Société d'habitation du Québec], plus d'une douzaine de

a aussi en germe, dans la foulée de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*⁸⁵, signée en 1975, des administrations autochtones auxquelles le gouvernement, après entente avec le peuple autochtone concerné, confiera la gestion de certains services sur un territoire donné : les lois relatives à la mise sur pied des institutions publiques municipales et régionales crie et inuit viendront en 1978-79⁸⁶.

À l’instar de Bouckaert et al., nous complétons le schéma en indiquant le « marché » (24) à la base de la figure, pour englober les contacts de l’État avec les autres mécanismes de l’activité économique⁸⁷ et prendre en compte les entreprises à but lucratif ainsi que les organismes à but non lucratif qui offrent des services publics dans les secteurs de l’éducation, de la santé et des services sociaux et dans d’autres domaines (émission de permis de conduire, construction d’infrastructures, fourniture de matériel, etc.). Mais, comme déjà illustré ci-dessus, avant que la pression en faveur de la privatisation d’activités étatiques s’exerce sur les gouvernements des pays occidentaux à partir des années 1970, l’État québécois avait pris en charge les secteurs des hôpitaux, des services sociaux et de l’éducation dans les années 1960, jusqu’alors administrés par les communautés religieuses (sauf pour l’enseignement primaire et secondaire), ajoutant ainsi plusieurs dizaines de milliers d’employés aux effectifs de l’État et un parc immobilier (et son équipement) considérable, une opération d’une envergure sans précédent dans la transformation de l’administration publique québécoise et jamais égalée par la suite⁸⁸.

4.1.2.4 Réforme en continu du gouvernement et de l’administration

ministères, etc. Quant aux pouvoirs d’interventions, le gouvernement en possédait de deux cents à trois cents, le ministre des Affaires municipales autant, tout comme la Commission municipale. » Bolduc, 2012, p. 215.

⁸⁵ *Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, Les éditions du Québec, 1998.

⁸⁶ *Rapport annuel du ministère du Conseil exécutif 1978-79*, Éditeur officiel du Québec, p. 27.

⁸⁷ Bouckaert et al., 2010, p. 70 et suivantes.

⁸⁸ « Incidemment, il faut être très vigilant quand on parle de la part des dépenses publiques dans le produit national. Beaucoup de ces dépenses ne sont pas comptabilisées au prix réel, entre autres l’apport très considérable des milliers de religieux (10 000) et religieuses (35 000), dans les établissements hospitaliers, de bienfaisance et d’enseignement élémentaire, secondaire et collégial, non rémunérés ou si peu. Quel village n’avait pas son petit groupe de religieuses? Quant aux nombreux édifices diocésains (les collèges classiques, par exemple), ils ont été construits presque sans subvention gouvernementale. Près de cent cinquante communautés de religieuses et une cinquantaine de communautés de religieux ont été à l’œuvre ici. » (Bolduc 2012, p. 96)

Alors qu'il constate les lacunes profondes de l'administration publique québécoise au milieu des années 1950⁸⁹, M. Roch Bolduc considère, à la fin de la décennie 1970, « ... la société et l'administration publique québécoise au diapason des autres juridictions nord-américaines. » (Bolduc, 2012, p. 227). Tout en étant profondément transformée par la construction d'un État interventionniste, l'administration publique s'est retrouvée en mode réforme administrative continue (25) dans les décennies 1960 et 1970, coincée dans des processus décisionnels centralisés (et souvent arbitraires) qui desservent mal la coordination au sein de l'État. Le diagnostic d'administrateur public que posait M. R. Bolduc sur la situation au milieu des années 1960 décrit les lacunes constatées et annonce le programme de travail qui s'étalera sur les décennies suivantes :

À partir de l'état administratif existant, cela appelle des changements de mentalité et aussi de structures : au Conseil exécutif, à la Commission du service civil, au Conseil du trésor et dans la gestion ministérielle. Dans les régions, une carte administrative s'impose. Bref, pour accomplir les fonctions permanentes de l'État, des changements substantiels sont requis dans l'administration gouvernementale. Les fonctions de planification des politiques et des programmes ne sont pas développées systématiquement, pas plus que l'analyse budgétaire, l'organisation gouvernementale a besoin de services communs à tous les ministères, la sélection de personnel nécessite un régime de recrutement ouvert à la concurrence et des tests pour repérer les meilleurs candidats, le management par les cadres supérieurs requiert du leadership et des incitatifs aux niveaux supérieurs pour entraîner et motiver les professionnels et les autres employés. La coordination des rôles sur les plans ministériel et interdépartemental commande un réseau actif de collaboration et de communication. L'imputabilité des gestionnaires envers les dirigeants politiques implique plus que le morne rapport annuel traditionnel du ministère. Enfin, la programmation gouvernementale doit se traduire par un budget qui évalue les coûts et qui fixe des objectifs et des moyens d'action précis. (Bolduc, 2012, p. 114-15)

Le diagnostic posé par les dirigeants politiques, devant la croissance élevée et soutenue des dépenses, met en lumière la nécessité de revenus plus élevés et d'une administration plus économe et efficace. Le gouvernement de l'Union nationale (1966-70) poursuit le travail de construction de l'État lancé par le gouvernement libéral de Jean Lesage (1960-66) : confronté à une croissance des dépenses difficile à contenir, le gouvernement choisit en 1967 de hausser la taxe de vente de 2% (de 6% à 8%) et annonce des actions « pour rendre plus efficace et plus

⁸⁹ « À mon retour au commissariat industriel [1953], monsieur Plante me confie une recherche sur le ministère du Commerce destinée à la commission Tremblay chargée d'étudier les problèmes constitutionnels. Cette commission vient d'être mise sur pied par le premier ministre Duplessis. J'expose les rôles et les programmes du ministère de l'Industrie et du Commerce, son organisation et sa gestion. J'en profite pour souligner, entre autres, les faiblesses des règles de gestion du personnel et de l'administration budgétaire, y compris les procédures d'adjudication des contrats, etc. » p. 67.

économique l'administration gouvernementale »⁹⁰. Au lieu de faire appel à une commission royale d'enquête comme l'a fait le gouvernement fédéral (commission Glassco), le gouvernement opte pour un comité formé de spécialistes de l'externe et de fonctionnaires, plus propice aux résultats à court terme :

Notre intention en procédant de cette façon, plutôt (...) qu'une commission royale d'enquête, est de pouvoir appliquer au fur et à mesure qu'avancent les travaux, les réformes jugées nécessaires. Dans ce domaine où plusieurs améliorations peuvent être apportées à brève échéance, nous croyons que les résultats seront aussi plus immédiats⁹¹.

Mais le gouvernement, « devant la montée alarmante des coûts », dut se résoudre à adopter des mesures à court terme aux effets plus immédiats, une première sans doute en ce qui concerne la réduction d'effectifs, mais qui sera reprise durant les décennies suivantes :

Des directives ont été élaborées pour réduire les effectifs des ministères et pour réduire les dépenses administratives qui n'étaient pas considérées comme essentielles. Certains programmes ont été remis à plus tard et d'autres ont été comprimés. En outre, les commissions scolaires ont été invitées à geler certaines catégories de dépenses. Une nouvelle réglementation des dépenses des hôpitaux a été élaborée.⁹²

Les dépenses continuant d'augmenter plus vite que les revenus, le ministre des Finances annonce dans son discours du budget de 1968 des augmentations d'impôts et de taxes, tout en ajoutant qu'une partie de la solution est liée au rééquilibrage fiscal entre les provinces et le gouvernement fédéral, ainsi qu'à des modifications à la constitution⁹³.

Le discours du budget de 1969 en annonce un « ... d'austérité, en ce que nous avons dû le comprimer jusqu'à l'extrême limite... », budget représentant néanmoins une augmentation de 13,6% des crédits budgétaires, « un strict minimum qui permet de fournir à notre population les services essentiels qu'elle réclame »⁹⁴. Les initiatives du gouvernement fédéral poussent le ministre des Finances à annoncer, plus tôt qu'il le voudrait, l'implantation d'un régime d'assurance-maladie pour juillet 1970 au profit des 6 000 000 de québécois. Ayant fait le diagnostic du retard pris par l'administration (« ... nous avons entrepris de rattraper le temps perdu... »), le ministre consacre aussi quelques pages à décrire cinq projets « d'une importance exceptionnelle » impliquant des sociétés spécialisées et des fonctionnaires, en vue de mettre « ...

⁹⁰ *Discours du budget, 16 mars 1967*, Québec, p. 48 (pour la taxe de vente) et p. 51 (pour la citation).

⁹¹ *Discours du budget, 16 mars 1967*, p. 51.

⁹² *Discours du budget, 27 mars 1968*, p. 31-32.

⁹³ *Ibid.*, p. 32; p. 44.

⁹⁴ *Discours du budget, 1969*, p. 34.

à la disposition des fonctionnaires tous les outils modernes de gestion qu'une entreprise aussi importante que le gouvernement doit posséder pour être efficace⁹⁵ ». Ces projets visent plusieurs cibles :

- Au ministère de la Famille et du Bien-Être social : utilisation plus poussée de l'informatique, contrôle plus efficace de l'assistance à domicile, meilleure organisation des bureaux régionaux, élaboration d'une politique de sélection et d'entraînement du personnel (avec l'aide de la firme Simpson, Riddell, Stead & Associés);
- Au ministère du Revenu : mise en place d'un système intégré d'informatique, révision des méthodes de cotisation et des procédés de gestion (firme Bureau d'informatique et de recherches opérationnelles);
- Fonction publique : mise en application des procédés intégrés pour la gestion du personnel et exploitation d'un fichier central sur l'ensemble du personnel (firme Urwick Currie). Formation d'une équipe de fonctionnaires à l'évaluation des besoins en personnel (firme Société d'économie et de mathématiques appliquées);
- Au ministère des Finances (Contrôleur de la trésorerie) : élaboration d'un système général de contrôle et de comptabilité budgétaires, mécanisation des procédures comptables et création de banques de données pour produire des statistiques financières et administratives.⁹⁶

Le gouvernement vient coiffer ces études et initiatives en donnant un mandat plus englobant à un « conseiller en administration de grande réputation » (M. Richard Mineau), avec une équipe d'experts, visant à procéder « à une évaluation objective de l'appareil administratif et définir les améliorations propres à favoriser sans délai l'efficacité et l'économie ». L'énoncé des grandes lignes du mandat de ce groupe traduit des préoccupations majeures liées à la coordination de l'État, dont plusieurs seront reprises périodiquement dans les décennies qui suivront : (citation)

- Améliorer la coordination interministérielle afin de supprimer le dédoublement ou le chevauchement des services, et fusionner les activités similaires lorsqu'il y a lieu et supprimer le travail inutile ou non économique;
- Augmenter le rendement et réaliser des réductions de coûts par la centralisation de certaines activités et la décentralisation de certaines autres;
- Instaurer des pratiques de planification de gestion et de contrôle financiers, de nature à favoriser un meilleur rendement et la réalisation d'économies;
- Déterminer la répartition des responsabilités entre les divers ministères et offices et entre ceux-ci et les organismes centraux de régie, la plus apte à assurer une efficacité plus grande et encore une fois la réalisation d'économies;
- Améliorer les pratiques de gestion des ministères, offices et organismes centraux de régie.⁹⁷

⁹⁵ Ibid., p. 35. Le rapport du ministère de la Fonction publique 1969-1970, y fait écho en ces termes : « Comme ailleurs, la réforme entreprise au Québec a pour but d'adapter l'administration, dans son organisation et son fonctionnement, aux exigences nouvelles posées par son développement. Elle vise principalement à en accroître l'efficacité et, de façon plus précise, à obtenir un rendement maximum de l'utilisation de ses ressources humaines, matérielles et financières. » p. 13.

⁹⁶ *Discours du budget, 1969*, p. 35-36.

⁹⁷ Ibid., p. 37.

Pour aider ce groupe de travail à bien identifier les cibles à étudier, le gouvernement a créé un comité de six hauts fonctionnaires (quatre rattachés aux instances centrales de l'État et deux à des ministères), comité qui a aussi pour fonctions « ... d'étudier et de commenter les recommandations qui seront soumises au Conseil des ministres »⁹⁸. Pour assurer la liaison entre M. Mineau et les responsables de l'administration, le ministre des Finances précise que le Conseil des ministres a confié ce rôle au Contrôleur des finances, car « la réussite d'une telle étude dépend de la collaboration de tous les responsables de l'administration »⁹⁹.

Le gouvernement libéral élu en juin 1970 tient un discours et annonce des actions en continuité, à bien des égards, avec ceux du précédent gouvernement en ce qui a trait à l'assainissement des dépenses publiques et à la recherche d'efficacité. Dans son discours du budget de juin 1970, le Premier ministre annonce la volonté de son gouvernement de « ... poursuivre l'assainissement des dépenses publiques »¹⁰⁰ et énonce que le « ... temps est passé où l'État pouvait se permettre d'être plus ou moins efficace. »¹⁰¹. Il enchaîne en indiquant la volonté de son gouvernement de donner suite aux rapports du groupe Mineau :

Un premier rapport final concernant l'organisation des fonctions centrales du gouvernement nous a déjà été soumis. L'esprit qui l'anime est celui de la coordination des politiques par une meilleure organisation des services de l'exécutif et par une définition plus claire des responsabilités, tant pour la conception et l'exécution des programmes que pour leur contrôle. Il ne s'agit pas ici simplement d'organisation; il faut surtout une volonté d'efficacité de la part du gouvernement et un esprit de décision. Cette volonté et cet esprit, nous les avons¹⁰².

Il poursuit en indiquant que le groupe Mineau avait aussi soumis des rapports préliminaires sur le budget par programmes (« ... j'ai signalé précédemment notre ferme intention d'adopter cet outil indispensable de gestion »), sur l'informatique, la santé et l'éducation (« Nous voulons également agir rapidement dans ces domaines »). Il mentionne aussi que deux autres rapports sont en rédaction, l'un sur l'organisation et les modalités de la gestion financière, l'autre sur la gestion des biens mobiliers et immobiliers de l'État. Il annonce toutefois une volonté d'impliquer les ministères :

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ *Discours du budget, 18 juin 1970*, Québec, p. 24.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 25.

¹⁰² Idem.

Nous nous proposons enfin, de concert avec les responsables de l'étude, de délimiter plus précisément l'étendue du travail qu'il reste à accomplir. La réforme et l'efficacité doivent devenir une préoccupation de tous les ministères. De la sorte, dès que les mécanismes principaux auront été mis en place, c'est de l'intérieur de l'administration que se poursuivra le travail, sur la base des rapports déjà soumis et de ceux qui le seront ultérieurement¹⁰³.

L'implication des ministères dans la recherche d'efficacité passera, dans le discours du budget de 1972, par la stratégie de compressions des dépenses courantes, laissant le soin à chaque ministère de faire des choix pour respecter son budget¹⁰⁴.

Le besoin d'une action concertée se révèle aussi pour ce nouveau gouvernement (budget de 1970) dans l'action de l'État pouvant soutenir la « relance de l'économie » :

Le Québec a déjà à sa disposition, de façon directe ou indirecte, un certain nombre d'instruments collectifs de promotion économique. Il faudra probablement les compléter et en coordonner davantage l'action. Une action concertée, fondée sur une connaissance réaliste de notre économie, de ses lacunes et de ses secteurs de pointe nous permettra de dégager une politique de développement à laquelle toutes les institutions, gouvernementales et paragouvernementales, pourront collaborer¹⁰⁵.

Dans les discours du budget qui suivront (1971 à 1976), la thématique de la réforme administrative sera abordée principalement sous l'angle budgétaire et comptable : modification à la méthode de comptabilisation (« d'une comptabilité de caisse mitigée à une comptabilité d'exercice mitigée »)¹⁰⁶ en 1971 et introduction du budget par programmes dans les années subséquentes. Le discours du budget de 1971 mentionne par ailleurs l'existence du rapport d'un groupe de travail présidé par le sous-ministre du ministère de l'Industrie et du Commerce sur les difficultés financières de la Société générale de financement et de ses filiales¹⁰⁷. La difficulté d'équilibrer le budget demeurera une thématique majeure des discours des années 1973 à 1976, le niveau élevé de croissance des dépenses de fonctionnement (15% à 20% par année) du début

¹⁰³ Idem.

¹⁰⁴ *Discours sur le budget, 18 avril 1972*, Québec, p. 23 : « Cette compression des dépenses courantes sera très bénéfique pour le Québec : elle forcera les différents ministères non pas à réduire l'importance des programmes poursuivis jusqu'à maintenant, mais à accroître l'efficacité des argents qu'on leur alloue, ce à quoi nous nous sommes attaqués dès notre arrivée au pouvoir : elle les forcera aussi à réévaluer la répartition des sommes dépensées et à voir à ce que les besoins les plus urgents soient satisfaits; enfin, elle constituera l'amorce de l'équilibre nécessaire entre nos besoins et nos moyens. »

¹⁰⁵ Ibid., p. 39.

¹⁰⁶ *Discours du budget, 25 mars 1971*, Québec, p. 11.

¹⁰⁷ Ibid., p. 19.

des années 1970, même ramené à 10% en 1973¹⁰⁸, se trouvait poussé par un niveau élevé d'inflation (10,9% au Canada en 1974)¹⁰⁹, puis de « stagflation »¹¹⁰.

Néanmoins, les réformes administratives se poursuivent dans la foulée des études déjà citées. Un document rédigé au sein du Conseil du trésor en 1972 énumère plusieurs initiatives de ces années-là visant à « améliorer les mécanismes de la gestion centrale » : création du ministère de la Fonction publique, adoption de la Loi sur l'administration financière, implantation d'un système de budget par programmes ainsi que d'autres « importants efforts de rationalisation ... entrepris au niveau central » sous forme d'études, de groupe de travail et d'expériences de coordination interministérielle :

-Les expériences du Conseil d'Orientation Économique puis de l'Office de Planification et de Développement du Québec en matière de coordination interministérielle; -Les groupes de travail sur l'informatique, les achats, la gestion intégrée du personnel et la modernisation des rouages administratifs; -L'Étude MOBEC sur l'amélioration de la gestion comptable du gouvernement.¹¹¹

La réforme administrative de ces années-là prend en compte d'autres thématiques : un comité est mis sur pied pour faire l'examen des organismes gouvernementaux et inventorier les pouvoirs du lieutenant-gouverneur en conseil; une étude sur les sociétés d'État a été commandée à un professeur d'université; des travaux portent sur la carte administrative du territoire québécois « ... à des fins de décentralisation éventuelle de la gestion dans les bureaux régionaux ... »; les tribunaux administratifs font aussi l'objet d'analyse « ... avec l'idée d'y établir un vrai processus judiciaire dans l'audition des requêtes qui leur étaient adressées. » Les travaux du comité donnent lieu également à la production du premier règlement sur l'éthique pour les fonctionnaires (Bolduc, 2012, p. 182).

Les travaux de modernisation se poursuivront pendant de nombreuses années, donnant lieu à la production de nombreux guides et à la révision de nombreuses façons d'opérer en gestion des ressources. Ces guides sont notamment destinés à tenter « ... de standardiser les rôles pertinents

¹⁰⁸ *Discours sur le budget 1973/74 du 29 mars 1973*, Québec, p. 27.

¹⁰⁹ *Discours sur le budget 1975/76 du 17 avril 1975*, Québec, p. 10.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 37.

¹¹¹ *Le système de budget par programmes et son utilisation au gouvernement du Québec*, Gouvernement du Québec, Conseil du trésor, avril 1972, p. 2.

à la politique administrative : directions du budget, du personnel, des achats, des communications et de l'informatique » (Bolduc, 2012, p. 178).

Réforme intensive en gestion du personnel

Si plusieurs vecteurs de l'administration sont touchés comme nous venons de le voir, on peut imaginer l'ampleur des travaux de modernisation en gestion du personnel : ils sont coordonnés au sein du « Comité d'étude en administration du personnel » où, en 1968, œuvrent huit équipes de travail

... chacune étant assignée à un aspect spécifique de la gestion du personnel. Parmi les objectifs poursuivis à court terme, citons la révision et la dissémination des politiques relative au personnel, la réduction des délais dans les procédés courants, l'intégration des méthodes administratives à un système cohérent capable de produire et de tenir à jour l'information nécessaire à une gestion efficace, etc. Déjà, la phase de conception est en partie terminée et le projet va bon train.¹¹²

La décision du gouvernement de permettre la syndicalisation du personnel de l'État et le droit de grève a amené des modifications importantes à la législation en gestion du personnel, d'abord par la Loi de la fonction publique en 1965, par la désignation d'un ministre d'État à la Fonction publique (en 1967), par la création du ministère de la Fonction publique en 1969, par la Loi concernant le régime des négociations collectives dans les secteurs de l'éducation et des hôpitaux qui établit les structures centrales de négociations (projet de loi 46 sanctionné le 30 juin 1971). Explicitons les changements en lien avec la coordination de l'État, le partage des pouvoirs entre les entités centrales de l'État et ses parties constituantes (les ministères et organismes) représentant une variable importante à cet égard.

Jusqu'à la Loi de la fonction publique de 1965, les chefs et sous-chefs des ministères, s'ils avaient la direction quotidienne du personnel, incluant l'affectation et l'application de mesures disciplinaires, n'avaient pas la compétence pour établir leurs structures administratives; cette responsabilité incombait jusqu'alors à la Commission du service civil¹¹³! L'introduction de conventions collectives de travail allait aussi modifier progressivement la dynamique des relations au sein de la partie patronale, le gouvernement employeur se trouvant dans l'obligation

¹¹² *Rapport annuel 1968*, Commission de la fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 30.

¹¹³ *Rapport annuel 1965-1966*, Commission de la fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 10-11. La section IV de la *Loi instituant une commission du service civil*, intitulé '*Organisation des départements*' de 1943 ne fut pas reprise dans la *Loi de la fonction publique* de 1965, retirant à la Commission son mandat sur la préparation des plans d'organisation des ministères et organismes.

de faire participer ses représentants patronaux (les ministères et organismes) dans la préparation des négociations de conventions collectives (en raison de leur connaissance du terrain) et dans l'application des conventions¹¹⁴. Avec la nomination d'un ministre d'État à la fonction publique en 1967 et la création du ministère de la Fonction publique en 1969, le gouvernement se désigne un interlocuteur pour coordonner la gestion du personnel au sein de l'État¹¹⁵.

À l'occasion de l'adoption de la Loi créant le ministère de la Fonction publique (MFP) et d'amendements à la Loi de la fonction publique en 1969, le législateur ajoute d'autres fondements à la gestion du personnel, certains octroyant des pouvoirs aux ministères et d'autres contribuant à élever les exigences de probité et de professionnalisme du personnel. Ainsi, alors que jusque là seuls les fonctionnaires temporaires ou occasionnels ainsi que les ouvriers des ministères étaient nommés par un écrit du chef du ministère dont ils relevaient, toutes les nominations de fonctionnaires et ouvriers des ministères (à l'exception des sous-ministres et sous-ministres adjoints) passent sous l'autorité du ministre qui peut déléguer ce pouvoir (a. 33 amendé en 1969 : c. 14, a. 30) : mais ce transfert de pouvoir est tempéré par un contrôle préalable à toute nomination ou promotion par le MFP (a. 34 amendé en 1969 : c. 14, 30). Les ministres n'obtiennent pas un pouvoir équivalent pour les organismes dont le personnel relève de la Loi sur la fonction publique : tout ce personnel continuera d'être nommé par le gouvernement.

La connaissance d'usage de la langue française devient une condition à la permanence (a. 35 : amendé en 1969 : c. 14, a. 30). Mesure fondamentale pour la qualité du travail de la fonction publique, la Loi octroie au gouvernement le pouvoir d'établir par règlement des normes « d'éthique » et de discipline, sur recommandation du MFP (a. 54a : a. 54 amendé en 1969, c. 14, a. 36). La Loi règle déjà la question des conflits d'intérêt des membres de la fonction publique en

¹¹⁴ Les rapports annuels du ministère de la Fonction publique, à compter de 1969-1970 et de la Commission de la fonction publique à compter de 1965-1966 citent de nombreuses situations où les ministères sont amenés à collaborer aux projets de l'employeur et de la Commission, ainsi que les syndicats, dans plusieurs dossiers.

¹¹⁵ Voici l'analyse qu'en faisait Me Patrice Garant en 1970 dans Les Cahiers de droit, vol. 11, n° 1, 1970, p. 92, consulté dans : URI: <http://id.erudit.org/iderudit/1004785ar> : « La création de ce ministère est pour ainsi dire l'institutionnalisation d'une situation de fait, car déjà le ministre d'État à la Fonction publique exerçait les plus importants des pouvoirs dévolus au futur ministre de la Fonction publique ; il y avait aussi une Direction générale des Relations de travail rattachée au Conseil exécutif, et une Direction générale de l'analyse des effectifs, rattachée au Conseil de la trésorerie. (...) Le ministère aura un rôle d'innovateur, de planificateur, de coordonnateur en tout ce qui concerne la gestion de la Fonction publique, mais il ne pourra imposer ses directives aux autres ministères. »

édicte une disposition très punitive à cet égard¹¹⁶ et consolide un devoir d'exclusivité dans l'exercice de leur profession pour les sous-chefs et les fonctionnaires professionnels (a. 56b : a. 56a amendé en 1969, c. 14, a. 37), une disposition qui se trouvait dans la convention collective pour les professionnels et dans différentes lois¹¹⁷. Le ministère prend le relais pour la coordination des activités menées au sein du Comité d'étude sur la gestion du personnel¹¹⁸. Plus important encore, le nouveau partage des rôles au sein des organes centraux les place en situation de se concerter, la CFP n'étant plus en situation d'autonomie et de relation directe avec le Gouvernement, la coordination d'ensemble de la gestion du personnel étant du ressort du MFP et les conventions collectives ayant obligé la CFP à des consultations préalables à certaines de ses décisions. La CFP en fait mention dans son rapport annuel de 1972 :

... des communications suivies et fructueuses avec la D.G.R.T. [Direction générale des relations de travail] au Ministère de la fonction publique afin d'assurer l'unité dans les principes et les règles de gestion à énoncer dans les conventions collectives de travail et les règlements de la Commission. (p. 28)

D'autres changements importants ont marqué l'évolution de la gestion du personnel à la même époque en matière de classification, d'organisation administrative, de systèmes automatisés d'information, de recrutement et de sélection du personnel, d'évaluation du rendement du personnel, de formation et de perfectionnement. Une modification à la philosophie de gestion imprègne ces transformations : une volonté de déléguer plus de pouvoirs aux MO, de les consulter et de faire jouer un rôle plus actif aux gestionnaires. Explicitons cette affirmation.

Après une révision générale de la **classification** des emplois en 1959 accompagnée d'un ajustement salarial d'au moins 10% (Bolduc, 2012, p. 97-101), une révision plus en profondeur de la classification fut réalisée pour plusieurs catégories d'emplois dans les années 1966 et 1967 en définissant davantage les fonctions et en spécifiant les étapes du cheminement de carrière (Bolduc, 2012, p. 151). Cette réforme, qui s'est poursuivie dans la décennie 1970, était

¹¹⁶ L'article 56a stipule que « nul sous-chef, fonctionnaire ou ouvrier ne peut, sous peine de déchéance de sa charge, avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise mettant en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction ».

¹¹⁷ GARANT, Patrice, *Les Cahiers de droit*, vol. 11, n° 1, 1970, p. 94, consulté dans : URI: <http://id.erudit.org/iderudit/1004785ar>.

¹¹⁸ *Rapport annuel 1969-1970*, Ministère de la Fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 23. *Rapport annuel 1970-1971*, Ministère de la Fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 13.

indispensable pour permettre l'évolution des structures administratives des MO indépendamment de la classification des fonctionnaires :

L'ancien plan de classification comportait certains inconvénients. Le plus grave était sans doute ce lien formel qui rattachait obligatoirement les agents de l'État à l'emploi qu'ils occupaient. Toute modification des structures administratives entraînait donc fatalement une nouvelle classification des employés touchés par ce changement¹¹⁹.

L'organisation administrative est demeurée au long des décennies 1960 et 1970 un thème majeur de la réforme. Une équipe de 80 analystes formés par le MFP est à l'œuvre en 1970 dans les 43 MO pour appliquer les méthodes d'analyse des effectifs et de l'organisation¹²⁰. Le travail de préparation des plans d'organisation administrative (structure supérieure des organisations) et des plans d'effectifs exigera plusieurs années de travail : un moratoire est décrété en août 1971 suspendant l'élaboration des plans d'organisation en raison des études visant la mise sur pied du « budget de programmes » (implanté lors de l'exercice budgétaire 1973-74). Soumis d'abord à la « Commission interministérielle de planification et de développement », le guide pour la préparation des plans d'effectifs est approuvé par le Conseil de la trésorerie en janvier 1971 et le plan de chaque MO devra accompagner la demande de crédits lors de la préparation des budgets subséquents¹²¹.

Désireux d'assurer de meilleures décisions lorsqu'il s'agit de pourvoir des postes vacants, le MFP diffuse en 1971 un « programme de dotation du personnel » qui propose aux MO une séquence d'options à considérer pour un meilleur usage du personnel de la fonction publique avant de recourir, ultimement, au recrutement externe¹²². Le guide pour la préparation d'un plan d'organisation est aussi diffusé en 1971; les retombées attendues sont importantes pour la prévision des effectifs et l'efficacité organisationnelle¹²³. On le conçoit facilement,

¹¹⁹ *Rapport annuel 1965-1966*, Commission de la Fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 12.

¹²⁰ *Rapport annuel 1969-1970*, Ministère de la Fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 24. *Rapport annuel 1970-71*, Ministère de la Fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 17-18.

¹²¹ *Rapport annuel 1970-1971*, Ministère de la Fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 17.

¹²² *Rapport annuel 1971-1972*, Ministère de la Fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 18.

¹²³ *Rapport annuel 1970-1971*, Ministère de la Fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 19 : « Chaque plan d'organisation définira donc la structure souhaitable du ministère ou de l'organisme qui en est l'objet. Ce résultat apportera ainsi une amélioration importante à la méthode de prévision des effectifs. Il comportera aussi de nombreuses utilisations dans les secteurs de la gestion du budget et du personnel. Enfin, il représentera aussi entre autres avantages de mieux définir les responsabilités et les relations internes des membres de la direction et d'informer les employés sur les objectifs, les politiques et les structures de l'organisme où ils sont affectés ».

l'implantation de nouvelles politiques, conventions collectives et systèmes d'information a généré la mise au point de nombreuses procédures administratives¹²⁴.

Très tôt, la fonction publique québécoise sera dotée d'un **système intégré d'informations** sur son personnel, un atout important pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de gestion de personnel et des conventions collectives. Dans son rapport annuel de 1965-1966, la Commission de la fonction publique déplore l'absence d'un bon système d'informations sur le personnel¹²⁵. Le Comité d'étude sur la gestion du personnel, en action depuis avril 1968, travaille à la programmation de systèmes d'information de gestion¹²⁶. Une Direction des systèmes de gestion est mise sur pied au MFP dès 1970 et des responsables sont nommés par les ministères pour coordonner les relations avec cette Direction¹²⁷. Dès le 1^{er} avril 1971, plusieurs sous-systèmes d'information à jour sur le personnel sont en exploitation pour : les dossiers des fonctionnaires (53 000 dossiers); la gestion des concours; la paie des fonctionnaires; l'enregistrement des contributions des fonctionnaires à leur régime de retraite; le budget; l'assiduité¹²⁸. En 1974-1975, le MFP fera le diagnostic que le système intégré de gestion du personnel doit évoluer vers un système automatisé de gestion du personnel (SAGIP) qui permettra des transactions à distance par les ministères et organismes¹²⁹ : des expériences-pilote de télétraitement sont menées en 1975-1976 et le Conseil du trésor autorise la conception d'un nouveau système de paie¹³⁰.

Un changement radical va se produire durant les années 1960 au chapitre du **recrutement et de la sélection** des fonctionnaires. Le premier concours public pour le recrutement des agents de la gestion du personnel se tient en 1961 et cette pratique se généralisera pour les autres corps d'emplois durant la décennie (Bolduc, 2012, p. 107 et suivantes). En ajoutant la réforme de la classification qui introduisait de nouvelles voies de cheminement de carrière (avancement de

¹²⁴ *Rapport annuel 1970-1971*, Ministère de la fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 20.

¹²⁵ « La création d'un fichier central du personnel s'impose au Gouvernement afin d'avoir sans cesse disponibles les renseignements précis sur lesquels devraient se fonder les décisions concernant l'ensemble des fonctionnaires... » p. 15-16.

¹²⁶ *Rapport annuel 1969-1970*, Ministère de la fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 23 et 27.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 27-28.

¹²⁸ *Rapport annuel 1970-1971*, Ministère de la fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 15-16 et *Rapport annuel 1971-1972*, Ministère de la fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 13.

¹²⁹ *Rapport annuel 1974-1975*, Ministère de la fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 36.

¹³⁰ *Rapport annuel 1975-1976*, Ministère de la fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 38 et 44.

classe, promotion), ces changements nécessitent la mise au point de nouvelles procédures de sélection pour constater impartialement la compétence des candidats : l'examen écrit et l'entrevue devant un jury de sélection devinrent les moyens les plus utilisés dans les concours, avec en plus le rapport d'appréciation du rendement pour l'avancement et la promotion¹³¹. Mais avant que le concours ne devienne la seule porte d'entrée dans la fonction publique, il faudra attendre la Loi sur la fonction publique de 1978, car jusque là, il est toujours possible pour la CFP de procéder à l'examen d'une candidature (sans appel de candidatures) et de la déclarer qualifiée si elle réussit l'examen; à l'occasion de la Loi du ministère de la fonction publique en 1969, une échappatoire au régime du concours et de l'examen a été créée en faveur du personnel des cabinets politiques, appelés alors « secrétaires particuliers » et « secrétaires particuliers adjoints » (a. 65 amendé en 1969 : c. 14, a. 47), voie d'entrée particulière qui sera bloquée également en 1978.

Si **l'évaluation du rendement** du personnel a été introduite dans le contexte des examens d'avancement de classe avec la nouvelle classification de 1967, il faudra un processus d'implantation de plusieurs années avant que l'évaluation annuelle du rendement (appelée « notation du personnel » sur les premières fiches types) devienne pratique courante pour toutes les catégories de personnel. La délégation officieuse de la tenue de concours et l'introduction de l'évaluation du rendement traduisent la transformation en voie de s'opérer dans la philosophie de gestion des instances centrales et de ses composantes comme en témoigne ce passage du rapport annuel 1968 de la CFP :

La participation active des ministères est un autre point qui mérite d'être souligné. (...) Comme il se doit, l'organisation et l'exécution de la plupart des concours d'avancement ont été confiées aux ministères; il revenait aux gestionnaires du personnel d'assumer leurs responsabilités quant à l'exploitation rationnelle des ressources humaines dont ils ont la charge.

Cette première expérience se solde par une adaptation constante du changement : une nouvelle philosophie de la direction est en voie de se développer. Au cours de la prochaine année, il faudra voir à valoriser la notation du rendement comme instrument de contrôle en gestion du personnel. Nul doute que l'introduction systématique de cette technique est susceptible d'apporter des transformations dans les mœurs de la fonction publique (p. 28).

Sous le volet de la **formation et du perfectionnement**, les lacunes observées en matière de gestion donnent lieu à des démarches du gouvernement québécois auprès de l'École des hautes

¹³¹ *Rapport annuel 1968*, Commission de la Fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 18-19 et 27.

études commerciales (HEC) d'abord, puis de l'Université Laval en vue de la mise sur pied d'une formation pour les administrateurs publics; l'organisation de cours du soir pour les cadres intermédiaires s'amorcera dès 1961 à l'Université Laval et se poursuivra jusqu'en 1963-64¹³². Une entente avec la France en 1964 permet d'envoyer 8 professionnels par an se perfectionner à l'École Nationale d'Administration en France jusqu'en 1970 (Dufour, 2012, p. 27). La préoccupation gouvernementale pour le perfectionnement des fonctionnaires se confirme par une disposition de la Loi de la fonction publique de 1965 qui confie à la Commission de la fonction publique le mandat de « diriger des programmes de perfectionnement pour les fonctionnaires et les ouvriers » (a. 11,4). Mais cette habilitation ne paraît pas suffisante pour la CFP qui évoque « la nécessité de confier à un organisme central la tâche de définir et mettre en œuvre une politique générale de formation et de perfectionnement des fonctionnaires »¹³³. Dans son rapport annuel de 1968, la CFP fait mention de la création d'un comité ministériel relevant du Ministre d'État délégué à la fonction publique chargé de ce mandat (p. 36).

Jusqu'au transfert de cette responsabilité au MFP en 1969, les rapports annuels de la CFP font état de programmes (besoins interministériels) offerts à des clientèles appartenant à plusieurs ministères et organismes, chaque MO étant responsable de répondre aux besoins spécifiques de leurs personnels. Le MFP poursuivra le travail dans cette optique, mais ce n'est qu'en 1975/76 qu'une « politique-cadre de développement planifié des ressources humaines dans la fonction publique » sera adoptée, obligeant les MO à établir un plan annuel « en consultation avec tous ses gestionnaires et employés » et à le soumettre au MFP¹³⁴. Si l'adoption de la politique-cadre a nécessité plusieurs années de préparation et de consultation, sa mise en œuvre a également exigé des années d'apprentissage, le MFP faisant le constat de la nécessité d'ajustements après deux ans d'expérience et que tous les MO n'étaient pas au rendez-vous (69 % des 42 MO avaient soumis leur plan en 1975-1976 et 85 % en 1976-1977)¹³⁵.

La création de l'École nationale d'administration publique québécoise viendra en 1969 sous forme d'une constituante de la nouvelle Université du Québec : l'institution jouera un rôle

¹³² DUFOUR, Caroline (2012), *L'institutionnalisation du management public au Québec*, PUQ, p. 17 et suivantes. Bolduc, 2012, p. 107-108.

¹³³ *Rapport annuel 1965-1966*, Commission de la fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 20.

¹³⁴ *Rapport annuel 1975-1976*, Ministère de la Fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 17-18.

¹³⁵ *Rapport annuel 1976-1977*, Ministère de la Fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 24.

important dans l'évolution de l'administration publique québécoise, ayant diplômé 9465 personnes (gestionnaires, professionnels et chercheurs) jusqu'à la graduation de 2013¹³⁶.

4.1.3 Les instruments et mécanismes de coordination en 1976

4.1.3.1 Classement des instruments et mécanismes de coordination

Si, pour l'essentiel, les mécanismes de coordination que nous avons présentés ci-dessus sont de nature hiérarchique, nous trouvons en 1976 plusieurs manifestations de mécanismes de coordination par réseau et des traces de deux instruments de marché aux fins de coordination. Il faut convenir que le classement des instruments de coordination observés dans la nomenclature de Bouckaert et al. n'est pas toujours une opération facile, ceux-ci utilisant d'ailleurs la terminologie de « prédominant » pour qualifier le mécanisme correspondant à plusieurs types d'instruments (*'predominant underlying mechanism'*) (Bouckaert et al., 2010, p. 73) : nous allons donc expliquer notre classement. Dans le tableau 14 inséré ci-dessous, nous avons classé chacun des 26 instruments de coordination que nous avons trouvés en fonction de la nomenclature des instruments et des mécanismes de coordination de Bouckaert et al.

Tableau 14

Classement des instruments de coordination dans la nomenclature des types d'instruments et des mécanismes de coordination de Bouckaert et al. : situation en 1976 au Québec

INSTRUMENTS AU QUÉBEC	TYPES INSTRUMENTS (No de Bouckaert et al.)	MÉCANISME SOUS-JACENT
1. Pouvoir de coordination du Premier ministre.	('1.2) Management stratégique unilatéral, de haut en bas.	Hiérarchique (H)
2. Conseil des ministres : entité de prise de décision collégiale. Création récente de comités ministériels permanents.	('1.2) Management stratégique unilatéral, de haut en bas. ('7.) Mise sur pied de fonctions de coordination.	H H

¹³⁶ Bottin de la collation des grades 2013. Mot du Directeur général. École nationale d'administration publique.

	(<i>11</i>) Organes de prise de décision en groupe.	Réseau (R)
3. Conseil du trésor : comité décisionnel de 5 ministres pour les questions budgétaires et administratives, présidé par le ministre des Finances.	(<i>1.2</i>) Management stratégique unilatéral, de haut en bas. (<i>6.</i>) Réorganisation des voies de contrôle. (<i>7.</i>) Mise sur pied de fonctions de coordination. (<i>11</i>) Organes de prise de décision en groupe.	H H H R
4. Pouvoir de coordination du ministère du Conseil exécutif.	(<i>1.2</i>) Management stratégique unilatéral, de haut en bas. (<i>7.</i>) Mise sur pied de fonctions de coordination.	H H
5. Pouvoir de coordination du secrétariat du Conseil du trésor.	(<i>1.2</i>) Management stratégique unilatéral, de haut en bas. (<i>6.</i>) Réorganisation des voies de contrôle. (<i>7.</i>) Mise sur pied de fonctions de coordination.	H H H
6. Pouvoir de coordination du ministère des Finances par la préparation du budget annuel et le contrôle a priori des engagements financiers et ses avis ponctuels au gouvernement.	(<i>1.2</i>) Management stratégique unilatéral, de haut en bas.	H
7. Pouvoir de coordination du ministère de la Fonction publique par la définition de la position de l'employeur.	(<i>1.2</i>) Management stratégique unilatéral, de haut en bas.	H
8. Capacité de coordination du ministère de la Justice par la rédaction de la législation, le traitement des litiges légaux et les avis juridiques.	(<i>1.2</i>) Management stratégique unilatéral, de haut en bas.	H
9. Capacité de coordination du ministère des Affaires intergouvernementales.	(<i>1.2</i>) Management stratégique unilatéral, de haut en bas.	H
10. Capacité de coordination du ministère du Revenu.	(<i>1.2</i>) Management stratégique unilatéral, de haut en bas.	H
11. Capacité de coordination de la CFP : classification des emplois, recrutement et promotion centralisés.	(<i>1.2</i>) Management stratégique unilatéral, de haut en bas.	H
12. Capacité de coordination de l'OPDQ : élaboration de plans de développement et d'aménagement du territoire, coordination	(<i>1.2</i>) Management stratégique unilatéral, de	H

de mise en œuvre de projets et liaison entre les ministères.	haut en bas. (³) Culture inter organisationnelle et management des connaissances.	R
13. Coopération forcée en matière de services à l'interne offerts par un MO : Communications (13a), Terres et Forêts (13b), Transports (13c), Travaux publics (13d); Bureau de la statistique du Québec (13e), Bureau de l'éditeur officiel du Québec (13f), Conservateur des archives nationales (13g), Régie de la langue française (13h), Commission administrative du régime de retraite (13i).	(⁸) Marché réglementé.	Marché (M)
14. Cycle budgétaire orienté sur les intrants (par programmes).	(^{2.1}) Systèmes de gestion financière basés sur les intrants. (^{2.2}) Gestion budgétaire par programmes.	H M
15. Contrôle direct du ministre sur le ministère (parfois plusieurs ministres pour un ministère, parfois un ministre responsable de plusieurs ministères). Contrôle moindre sur les organismes.	(^{1.2}) Management stratégique unilatéral, de haut en bas. (⁵) Remaniement des mandats des organisations.	H H
16. Fort contrôle du centre (MCE, SCT, FIN, MFP, JUST, CFP) sur la gestion interne des ministères et organismes (MO) par des règles rigoureuses, des contrôles a priori et peu de délégation.	(^{1.2}) Management stratégique unilatéral, de haut en bas.	H
17. Organismes de la fonction publique avec un mandat légal spécifique et rattaché à un ministre responsable. Un ministre est souvent responsable de plusieurs organismes. Soumis, pour une part à des règles différentes des ministères et pour une autre part, aux mêmes règles que les ministères. Portent différents noms : bureau, commission, conseil, office, régie, société...	(^{1.2}) Management stratégique unilatéral, de haut en bas.* (⁵) Remaniement des mandats des organisations. (¹⁰) Organes de conseil et de négociation.	H H R
18. Capacité de vérification et de surveillance des ministères et organismes du gouvernement. Rattachés à l'Assemblée nationale : Protecteur du citoyen (18a) et Vérificateur général (18b).	(^{2,2}) Management financier (audit). (⁶) Réorganisation des voies de contrôle.	M ¹³⁷ H
19. Organismes dont le personnel ne relève pas de la fonction publique.	(^{1.2}) Management stratégique unilatéral, de haut en bas.* (⁵) Remaniement des mandats des organisations.	H H

¹³⁷ Malgré une réserve, nous continuons d'adopter le classement de Bouckaert et al. qui associe l'audit à un mécanisme de marché alors que l'État québécois avait son « Auditeur » depuis très longtemps et que ce mécanisme de vérification indépendant est utilisé par les États depuis plusieurs siècles.

	(¹⁰) Organes de conseil et de négociation.	R
20. Entreprises publiques créées par lois spécifiques du Québec, avec conseil d'administration, pour exercer des activités industrielles, commerciales et de services. Chacune relève d'un ministre qui a peu de contrôle direct sur ses activités.	(^{1.2}) Management stratégique unilatéral, de haut en bas.* (⁵) Remaniement des mandats des organisations. (⁸) Marché règlementé.	H H M
21. Comprend 3 réseaux (enseignement primaire et secondaire; collégial; universitaire) : une bonne partie des budgets provient de l'État mais la gestion est confiée à des commissaires élus ou des conseils d'administration. Aussi des organismes privés, subventionnés par l'État.	(^{1.2}) Management stratégique unilatéral, de haut en bas.* (⁵) Remaniement des mandats des organisations.	H H
22. Comprend les établissements de santé et de services sociaux. Budgets de l'État mais gestion autonome. Aussi des cliniques privées et des organismes communautaires.	(^{1.2}) Management stratégique unilatéral, de haut en bas.* (⁵) Remaniement des mandats des organisations.	H H
23. Villes et municipalités : gouvernements locaux créés par les provinces canadiennes, dirigés par des maires et conseillers élus au suffrage universel. Aussi des administrations autochtones.	(^{1.2}) Management stratégique unilatéral, de haut en bas.* (⁵) Remaniement des mandats des organisations.	H H
24. Marché : des entreprises à but lucratif et des organismes à but non lucratif offrant des services publics dans le secteur de l'éducation, en santé et autres domaines.	(⁸) Marché règlementé.	M
25. Réformes du gouvernement et de l'administration.	(⁵) Remaniement des mandats des organisations. (⁶) Réorganisation des voies de contrôle. (³) Culture inter organisationnelle et management des connaissances.	H H R
26. Réseautage : comités spéciaux de sous-ministres, comités interministériels réguliers en gestion des ressources humaines et informatiques et réseaux plus ou moins informels dans les services juridiques et de comptabilité.	(³) Culture inter organisationnelle et management des connaissances.	R
<i>* Le contrôle exercé par le gouvernement, les organismes centraux et les ministres sur ces organisations est de plus en plus réduit plus on s'éloigne du sommet de la pyramide vers les organes décentralisés.</i>		

4.1.3.2 Mécanismes de coordination hiérarchique

L'évolution de l'État québécois qui a mené à l'état de situation constaté en 1976 offre de nombreux dispositifs permettant de reconnaître que les cinq types d'instruments associés au mécanisme de coordination hiérarchique étaient utilisés (la nomenclature de Bouckaert et al. déjà présentée au tableau 10 du chapitre 3). Il s'agit du management stratégique unilatéral de haut en bas, des systèmes de gestion financière basés sur les intrants, du remaniement des mandats des organisations, de la réorganisation des voies de contrôle et de la mise sur pied de fonctions de coordination.

Illustrons notre affirmation pour chaque type d'instruments de coordination. Ainsi, la direction centrale du gouvernement était très présente dans la gestion des MO, la délégation de pouvoirs aux organisations étant minimale et un grand nombre de décisions devait être prise au plus haut niveau de l'État. Le budget de programmes en était seulement à sa troisième année d'utilisation et la place des intrants pesait lourd dans la gestion budgétaire et de l'administration en général, à preuve, le contenu des rapports annuels des MO (ceux qui en produisaient) qui continuaient de décrire les activités de l'organisation plutôt que de faire état des résultats des programmes. Les exemples de remaniement des mandats des organisations pullulent, que ce soit pour la gestion des ressources humaines ou des ressources financières, mais aussi par l'ajout de nouvelles missions et des structures pour les mettre en œuvre. Le remaniement des moyens de contrôle s'est illustré en 1975 par le réaménagement du fonctionnement du Conseil exécutif, la création de comités ministériels filtrant les propositions des ministères et recherchant les consensus avant la présentation des projets au Conseil des ministres étant une innovation qui est encore en usage. La création du Conseil du trésor constitue un événement majeur dans la mise au point de fonctions de coordination au plus haut niveau décisionnel du gouvernement.

4.1.3.3 Mécanismes de coordination par réseau

Bouckaert et al. ont identifié neuf types d'instrument de coordination où prédomine le mécanisme du réseau. En 1976, nous constatons que l'administration publique québécoise utilise trois de ces types d'instrument en réseau : les organes de prise de décision en groupe; les organes de conseil et de négociation; la culture inter organisationnelle et le management des connaissances. Illustrons.

Tout comme Bouckaert et al. le constatent dans plusieurs pays qu'ils ont étudiés, le Conseil des ministres est clairement un organe où s'effectue une prise de décision collective, auquel il faut ajouter le Conseil du trésor depuis 1971.

Constitués de personnes représentant le milieu concerné et d'experts du domaine, les différents conseils et comités chargés de conseiller un ministre (de leur propre initiative ou à la demande expresse du ministre) entrent dans la catégorie des organes de conseil et de négociation : au nombre de 14 en 1964, M. A. Gélinas en compte 56 en 1975 et il s'en trouve pour examiner la plupart des missions de l'État¹³⁸, auxquels il faudrait ajouter les organes temporaires, comités d'étude ou commissions d'enquête, qui se sont multipliés à compter de 1960 et qui ont joué un rôle majeur dans la construction de l'État québécois (R. Bolduc dénombre 22 commissions d'enquête durant la décennie 1960; A. Bazinet et I. Gow analysent leurs rôles)¹³⁹.

Les instruments de coordination de type réseau associés à la catégorie « culture inter organisationnelle et management des connaissances » ne sont pas faciles à repérer dans les documents officiels. Suffisamment de recherches ont été menées sur les relations informelles dans et entre les organisations pour que nous sachions que de l'information, de tout temps, circule entre des personnes de différentes organisations qui forment des réseaux informels en raison de divers types d'appartenance (profession, lieu de formation, fonctions exercées, bénévolat, voisinage de quartier, etc.). Le repérage des réseaux plus formels pouvant jouer un rôle dans la coordination de l'État s'avère exigeant, car ils n'apparaissent pas d'emblée ainsi classés dans les documents officiels.

Néanmoins, nous estimons pouvoir constater l'émergence de certains de ces réseaux dans les années 1960 et début des années 1970, encore bien présents en 1976 (26). Au plus haut niveau de la hiérarchie administrative, les sous-ministres sont parmi les premiers à être conviés à faire partie de comités interministériels chargés d'étudier diverses problématiques : réforme de la

¹³⁸ GÉLINAS, André (2002), *L'intervention et le retrait de l'État, l'impact sur l'organisation gouvernementale*, PUL, p. 310 et GÉLINAS, André (1975), *Les organismes autonomes et centraux*, PUQ, p. 80-83.

¹³⁹ BAZINET, André (1976), *Les commissions d'enquête au Québec (de 1960 à 1966) comme organismes d'étude et de consultation*, Université de Montréal, mémoire de maîtrise en science politique. BOLDUC, 2012, p. 170. GOW, Iain (2011-2012), *Le rôle des commissions d'enquête dans le système parlementaire*, Bulletin d'histoire politique, volume 16, numéro 1, p. 87 et suivantes.

gestion gouvernementale (plusieurs comités)¹⁴⁰, comités interministériels du Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ)¹⁴¹ et, avec l'avènement de la syndicalisation, déclenchement d'échanges soutenus entre les organes centraux, les sous-ministres et leur direction du personnel toute récente¹⁴². M. R. Bolduc voit dans l'implication des sous-ministres dans l'interministériel, un changement culturel et le développement d'un sentiment de participer à une œuvre commune. Nous pourrions dater de cette époque (milieu des années 1960) les premiers signes d'une coopération inter organisationnelle formelle au plus haut niveau de l'administration, sollicitée certes par la hiérarchie des organismes centraux, mais fondée sur un libre choix de participer des sous-ministres :

La présence syndicale au gouvernement nous oblige à coordonner l'information sur les relations de travail avec les sous-ministres et leur directeur du personnel. Les comités interministériels du COEQ favorisaient aussi les échanges entre sous-ministres, de sorte que les hauts fonctionnaires devenaient de plus en plus conscients de participer à une œuvre commune, ce qui constituait chez les cadres un gros changement culturel par rapport au passé. Dans les années 1950, la seule occasion de réunion des sous-ministres était la partie de pêche en juin. Pour le reste, chaque sous-ministre régentait son domaine. (Bolduc, 2012, p. 151) (...) / Le groupe de Raymond Conti prépare un premier manuel de procédures sur la planification des effectifs à des fins budgétaires. C'est une innovation qui cadre bien dans la réforme de la gestion gouvernementale que reprend un comité formé de sous-ministres intéressés par cette question : Robert Després, Robert De Coster, Marcel Casavant. Richard Mineau, dirigeant d'un bureau international de consultants, nous sert de conseiller extérieur pour revoir en profondeur la structure et les processus administratifs de décision. (Bolduc, 2012, p. 160)

À un niveau inférieur de la structure administrative gouvernementale, il est possible de trouver la trace de trois structures de coopération interministérielle formées de représentants des différents ministères et organismes, deux dans le secteur des ressources humaines et l'autre, de l'informatique.

En 1966, la CFP crée une organisation interministérielle dans le secteur des ressources humaines (peut-être la première), le Comité consultatif de la gestion du personnel (CCGP), chargé de conseiller (...) les organes centraux de gestion du personnel. Réunissant tous les directeurs du personnel des ministères et des organismes dont le personnel appartient à la fonction publique, cette organisation devient un interlocuteur important pour préparer et réaliser les nombreux

¹⁴⁰ Bolduc, 2012, p. 156 (comité de modernisation de la gestion), p. 160 (réforme de la gestion gouvernementale, préparation de la Loi sur l'Office de planification et de développement du Québec), p.177-178 (comité sur les procédés administratifs), p. 181 (comité sur l'examen des organismes gouvernementaux).

¹⁴¹ Bolduc, 2012, p. 150. Le Conseil d'orientation économique créé en 1943 et relancé en 1961, sera remplacé par l'OPDQ en 1969.

¹⁴² Bolduc, 2012, p. 151.

changements accompagnant la construction d'un État moderne (dont le recrutement de milliers de nouveaux fonctionnaires). Par la création de divers comités thématiques (dotation, relations de travail, perfectionnement, etc.), le CCGP devient une plate-forme de coopération interministérielle très active, non seulement par le mandat confié de se concerter pour donner des avis, mais aussi par l'invitation qui lui est faite de se saisir de questions d'intérêt commun¹⁴³. Les structures des instances centrales de l'État évoluant, le CCGP sera sollicité par plusieurs interlocuteurs dans les années 1970 : la CFP, le MFP et le SCT (et plus encore dans les décennies suivantes).

Dans les années 1960, d'autres services de soutien aux organisations sont encore embryonnaires et non standardisés (achats, budget, communications et informatique) au sein d'une direction de l'administration (Bolduc, 2012, p. 146 et 178). Mais le modèle créé avec le CCGP sera réutilisé dans d'autres secteurs. Le rapport annuel du MFP de 1972-1973 mentionne l'existence d'un Comité consultatif de coordination des activités mécanographiques « qui regroupe les directeurs des services d'informatique du Gouvernement du Québec » et qui se réunit deux fois par mois (p. 24). Le même rapport annuel (p. 22) fait état de la création d'un Comité consultatif des agents de perfectionnement, créé à l'initiative du MFP et en marge des structures du CCGP. D'autres structures de coordination et de coopération interministérielle verront le jour après 1976 dans les secteurs d'activités des communications, de la gestion financière et des ressources matérielles.

Deux autres services de soutien à l'activité des ministères présentent alors un schème d'organisation singulier comportant un haut potentiel de coordination interministérielle, à savoir les services juridiques et le contrôle des dépenses. Les services juridiques des ministères relèvent tous de l'autorité (fonctionnelle) du ministère de la Justice (encore le cas en 2003), créant ainsi des liens hiérarchiques favorables à l'homogénéité désirée dans l'action juridique de l'État, mais aussi un réseau propice aux échanges entre les juristes des différents ministères : appelé « contentieux général du gouvernement » en 1976-1977, il regroupe 347 employés, dont 312

¹⁴³ *Rapport annuel 1965-1966*, Commission de la fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 13. Formé par résolution (1-66) du 29 mars 1966. « Ce Comité doit donner son avis sur toutes les questions que lui soumet la Commission et il peut aussi se saisir de tous les problèmes d'intérêt commun concernant la gestion des personnels. »

permanents¹⁴⁴, une progression impressionnante par rapport aux 142 employés à plein temps de 1969-1970¹⁴⁵, autre indice de l'ampleur et de la rapidité de la croissance des activités étatiques.

Selon un modèle d'organisation similaire, les services de comptabilité dans les ministères et organismes sont offerts par une entité centrale, le Contrôleur des finances, rattaché au ministère des Finances, dont les pouvoirs sont énoncés dans la Loi sur l'administration financière de 1971 : il s'assure notamment de la conformité des engagements de crédits et des paiements (a. 13). Au nombre de 760 (employés à plein temps) en 1969-70¹⁴⁶, le personnel du Contrôleur s'établissait à 906 (employés permanents) en 1976-77¹⁴⁷, une augmentation plus modeste indiquant une plus grande maturité d'organisation dans ce secteur d'activités et une plus grande capacité d'absorption de la croissance de l'activité gouvernementale.

4.1.3.4 Mécanismes de coordination de type marché

Dans un autre registre, nous avons pu détecter des traces de l'usage des deux instruments de coordination identifiés par Bouckaert et al. où prédomine le mécanisme de marché : la gestion budgétaire par programmes et le marché règlementé. Bien que loin d'avoir montré tout son potentiel¹⁴⁸, l'utilisation de la méthode de budget par programmes destinée à mettre en lumière les objectifs et les résultats de l'activité étatique, en était néanmoins à son troisième exercice annuel en 1976.

Quant au marché interne, s'il est difficile de mesurer l'ampleur des échanges de biens et services entre ministères, cette pratique est néanmoins révélée par une décision prise lors du budget de 1975-76 de mettre fin à l'inscription en double des crédits reliés aux facturations interministérielles ou intra ministérielles en optant plutôt pour une seule inscription au

¹⁴⁴ *Crédits pour l'année financière se terminant le 31 mars 1977*, Gouvernement du Québec, Conseil du trésor, p. 16-24.

¹⁴⁵ *Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1970*, Gouvernement du Québec, p. 117.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 93.

¹⁴⁷ *Crédits pour l'année financière se terminant le 31 mars 1977*, Gouvernement du Québec, Conseil du trésor, p. 12-16.

¹⁴⁸ Notamment sous le volet de la mise au point des indicateurs de performance et d'impact pour l'évaluation des programmes, le document de présentation du PPBS de 1972 convenait qu'il faudra des années pour réunir les informations nécessaires à ces évaluations et que cela suppose une « organisation humaine et un support informatique que nous ne possédons pas encore » (p. 55-56).

programme « fournisseur de biens et services »¹⁴⁹. Et il y a bien sûr cette forme de marché créée par la coopération forcée entre ministères et organismes fournisseurs exclusifs de biens et services et les autres ministères et organismes qui doivent les utiliser, généralement en vertu d'une loi. La présence de l'État dans le marché est plus nette quand on considère ses entreprises publiques, dont certaines exercent un monopole (alcool, électricité). La présence d'entreprises à but lucratif ou non lucratif offrant des services dans l'univers de l'éducation, de la santé et des services sociaux, ainsi que dans d'autres secteurs d'activités fait en sorte que l'État recourt au marché, par la voie de subventions ou de contrats, pour la livraison de biens et services ou pour son approvisionnement.

4.1.4 Conclusion quant à la spécialisation, aux mécanismes de coordination et à la coopération IO en 1976

Pour résumer cette première section sur la situation de l'État québécois en 1976, nous pouvons observer une prédominance du mécanisme de coordination hiérarchique qui ressort nettement dans notre tableau, le nombre de manifestations des types d'instruments de coordination hiérarchique s'élevant à 37 mentions (sur 48) pour l'ensemble des 26 événements ciblés; nous relevons seulement sept manifestations pour les trois types d'instruments associés à la coordination de type réseau et quatre manifestations pour les deux types d'instruments associés à la coordination de type marché. Du point de vue de la spécialisation, de la coordination et de la coopération IO, nous avançons les constatations suivantes :

1. L'État québécois avait atteint un niveau d'intervention élevé dans le cadre de ses compétences constitutionnelles, à un niveau au moins comparable aux autres provinces canadiennes.
2. Les décideurs qui s'étaient succédé l'avaient doté des structures et des ressources qu'ils estimaient nécessaires à l'exercice de ses nouvelles missions. L'État était déjà très déployé, spécialisé et les grandes lignes des structures que nous connaissons aujourd'hui étaient déjà en place : ministères, organismes (dans et hors fonction publique), sociétés d'État, réseaux de services (éducation, santé et services sociaux), secteur municipal.

¹⁴⁹ *Crédits 1975/76*, Québec, ministère des Finances et Conseil du trésor. Notes explicatives, p. IV.

3. Les organes centraux de l'État se trouvaient dans une phase de rééquilibrage sur le plan du fonctionnement en raison de la croissance exceptionnelle des quinze années précédentes (multiplication des champs d'intervention, déploiement des structures et accroissement des effectifs), les modes de coordination antérieurs n'étant plus adaptés au nombre et à la nature des décisions à prendre. Ils se trouvaient en mode continu de réforme du gouvernement et de l'administration. Ils expérimentaient de nouvelles façons de coordonner l'action de l'État, tant sur le plan de la prise de décision à l'échelle gouvernementale que dans la gestion des ressources¹⁵⁰ internes dont les différents secteurs se trouvaient à des niveaux variables de maturité, la gestion du personnel et des communications gouvernementales en étant à s'organiser sous tous les rapports, la gestion financière et la gestion des ressources matérielles, à moderniser des systèmes déjà bien implantés, alors que la gestion des ressources informatiques naissait puis devait faire face à une croissance rapide.
4. À cette période, les mécanismes de coordination de type hiérarchique étaient prédominants, avec une gestion des ressources encore largement centralisée et peu de délégation de pouvoirs en ces matières aux dirigeants des ministères et organismes. Mais les transferts de pouvoirs opérés avec la Loi de la fonction publique de 1965 et la Loi du ministère de la fonction publique en 1969 allaient s'élargir dans la pratique par la « délégation » de facto de certaines activités et accroître la pression sur les entités centrales pour que d'autres pouvoirs soient transférés ou délégués aux ministères et organismes (ce qui se réalisera dans les décennies suivantes, comme nous en ferons la démonstration dans les prochains chapitres). Une prédominance qui ressort aussi nettement du nombre de manifestations des types d'instruments de coordination hiérarchique avec 37 mentions (sur 48) pour l'ensemble des 26 événements ciblés.
5. Les mécanismes de coordination de type réseau prenaient diverses formes et étaient implantés à des degrés variables. Si l'organe de décision collective qu'était le Conseil des

¹⁵⁰ Un document interne du Conseil du trésor d'avril 1972 partage pour l'essentiel une lecture similaire de la situation : le gouvernement du Québec s'est profondément transformé dans les années 1960 (budget passant de \$ 600 millions en 1960/61 à \$ 4 milliards en 1970/71 et les effectifs de la fonction publique passant de 30 000 à 50 000 et à 200 000 en incluant les secteurs 'parapublics'), mais « ... il importe de remarquer que pendant cette même période la procédure d'allocation annuelle des priorités et des ressources au niveau de la gestion administrative centrale (...) n'a pas suivi au même rythme cette tendance générale à la modernisation. » Dans : *Le système de budget par programmes et son utilisation au gouvernement du Québec*, Gouvernement du Québec, Conseil du trésor, avril 1972, p. 2.

ministres datait de longtemps, le Conseil du trésor n'avait que six ans d'existence et les comités ministériels du Conseil des ministres à peine un an. Les nombreux comités consultatifs rattachés aux ministres titulaires étaient bien rodés, tout comme la formule des commissions d'enquête ou des comités d'étude spéciaux. Au plus haut niveau de la hiérarchie administrative, un changement de culture prenait forme avec la participation des sous-ministres à divers comités interministériels pour l'analyse de problématiques de politiques publiques ou de gestion gouvernementale. La collaboration interministérielle s'organisait formellement aussi dans le secteur des ressources, d'abord dans les secteurs de la gestion du personnel et de l'informatique et de façon plus informelle dans les secteurs de la gestion financière et des services juridiques.

6. La croissance rapide des effectifs, l'ampleur et le rythme des changements structurels et de fonctionnement ont amené le gouvernement et l'administration à développer des capacités d'apprentissage, de prise de décision et d'adaptation au changement dans un contexte de croissance des activités, des dépenses et des revenus, à un niveau leur permettant de faire face aux enjeux de la société de l'époque et d'affronter les défis qui allaient se présenter dans les décennies subséquentes. Mais les approches pour mettre fin à la nouvelle habitude de créer un déficit budgétaire chaque année, depuis le début des années 1960, ne sont pas encore au point.
7. Les mécanismes de coordination de type marché, bien qu'à l'état embryonnaire, étaient présents depuis longtemps sous la forme d'échange de biens et services entre ministères (coopération forcée en certaines matières par un fournisseur interne exclusif ou sous forme d'échanges compensés par un transfert budgétaire entre organisations qui fut interrompue lors du budget de 1975/76) et depuis à peine trois exercices budgétaires sous la forme du budget de programmes qui met l'accent sur les objectifs et résultats ainsi que sur l'évaluation des programmes. Le mécanisme du marché est nettement plus perceptible pour les entreprises publiques et les entreprises du secteur privé fournissant des services publics ou agissant comme fournisseur de l'État.

Nous avons mentionné précédemment que le cadre conceptuel utilisé par Bouckaert et al. mettait l'accent sur la coordination et considérait la coopération comme un sous-ensemble de la coordination, sans toutefois expliciter ce type de relations. L'exercice de classement pratiqué dans le tableau 14 illustre que chaque instrument de coordination que nous avons repéré dans la

situation québécoise pouvait être associée à un ou plusieurs types d'instruments et mécanismes de coordination dans la nomenclature de Bouckaert et al.. Vingt-trois des vingt-six instruments de coordination ont une dimension pouvant être associée au mécanisme de type hiérarchique, sept ont au moins une dimension réseau et cinq ont au moins une dimension de type marché.

En présentant ce cadre conceptuel, nous avons fait le raisonnement que les instruments de coordination associés aux mécanismes de réseau et de marché pouvaient être considérés comme de la coopération inter organisationnelle au sens d'une action concertée entre partenaires et initiée par eux. Nous estimons que l'exposé qui précède permet de le confirmer en ce qui concerne les instruments associés au mécanisme de type réseau : Conseil des ministres (2 du tableau 14), Conseil du trésor (3), OPDQ dans sa fonction de liaison (12), organes de conseil et de négociation (17 et 19), réformes (25) et réseautage (26). Pour certains instruments associés au mécanisme de marché, la dimension coopérative est facile à détecter, comme dans le cas des entreprises publiques (20), des entreprises offrant des biens et services publics (24) ou lorsque les MO peuvent faire des transactions budgétaires pour des biens ou des services. Dans le cas des services monopolistiques offerts à l'intérieur de l'administration (13), nous sommes en présence d'une coopération certes, mais forcée, le MO client n'ayant pas le choix du fournisseur : cette situation suscitera des tensions dont les MO voudront se libérer en demandant plus de choix quant aux fournisseurs (nous placerons ce type de relation sur l'axe vertical). La gestion par programmes (14), encore en rodage, peut mettre sur la piste de la coopération en ce qu'elle montre la complémentarité entre MO dans la gestion de certains programmes. La surveillance exercée par les organismes relevant de l'Assemblée nationale (18) et les recommandations faites au gouvernement et à chaque MO concerné peuvent être associées à une forme d'aide-conseil à l'amélioration de la gestion gouvernementale, les destinataires de ces avis n'ayant pas l'obligation d'y donner suite.

De cette première analyse, nous pouvons conclure provisoirement que les instruments et mécanismes de coordination de type réseau et marché comportent majoritairement des dimensions de coopération inter organisationnelle. Mais ce qui prédomine en 1976 au Québec, ce sont les instruments et le mécanisme de coordination de type hiérarchique, les besoins clairement exprimés officiellement visant la cohérence dans l'action gouvernementale, l'évitement des doublons, l'efficacité et l'économie dans les moyens utilisés : un des moyens de

coordination privilégiés consiste à obliger le ministère soumettant un projet aux organes décisionnels à consulter les autres organisations pouvant être touchés par cette initiative et à indiquer les actions faites ou à mettre en œuvre pour l'implantation de ce changement éventuel. Les préoccupations quant au fonctionnement en silo des MO et au besoin de coopération inter organisationnelle ne sont pas encore exprimées dans le discours officiel sauf en ce qui a trait à la création des organes de conseil et de négociation destinés à faire émerger les points de vue de groupes variés et des comités interministériels au niveau des sous-ministres et des secteurs de ressources (humaines et informatiques), la participation d'experts externes et de représentants de l'administration à la définition des politiques publiques et des règles de gestion étant amorcée.

4.2 État de situation quant aux relations inter organisationnelles en 1976

Comme nous l'avons annoncé précédemment, nous estimons que le cadre conceptuel de Bouckaert et al. doit être complété par une lecture des relations inter organisationnelles (IO) pour enrichir notre compréhension des rapports de coopération IO.

Lorsque nous représentons visuellement la situation de l'État québécois sous l'angle des relations IO en 1976 (cf. le schéma ci-dessous), nous constatons que ces relations s'effectuent dans huit domaines d'intervention. Associés à ces domaines, nous relevons onze types de relations sur l'axe vertical (hiérarchique) et quatre sur l'axe horizontal (l'axe de la coopération). Pour vérifier l'utilité de cette forme d'analyse en matière de coopération IO, nous avons tracé le portrait de la situation de ces relations IO en 1976 et en 2012. Pour mieux visualiser le différentiel entre ces deux périodes, nous montrons aux pages suivantes le schéma de la situation en 2012 et pour montrer la situation en 1976, nous reprenons le schéma de 2012, mais en retranchant les formes de relations absentes en 1976 tout en conservant les figures de 2012.

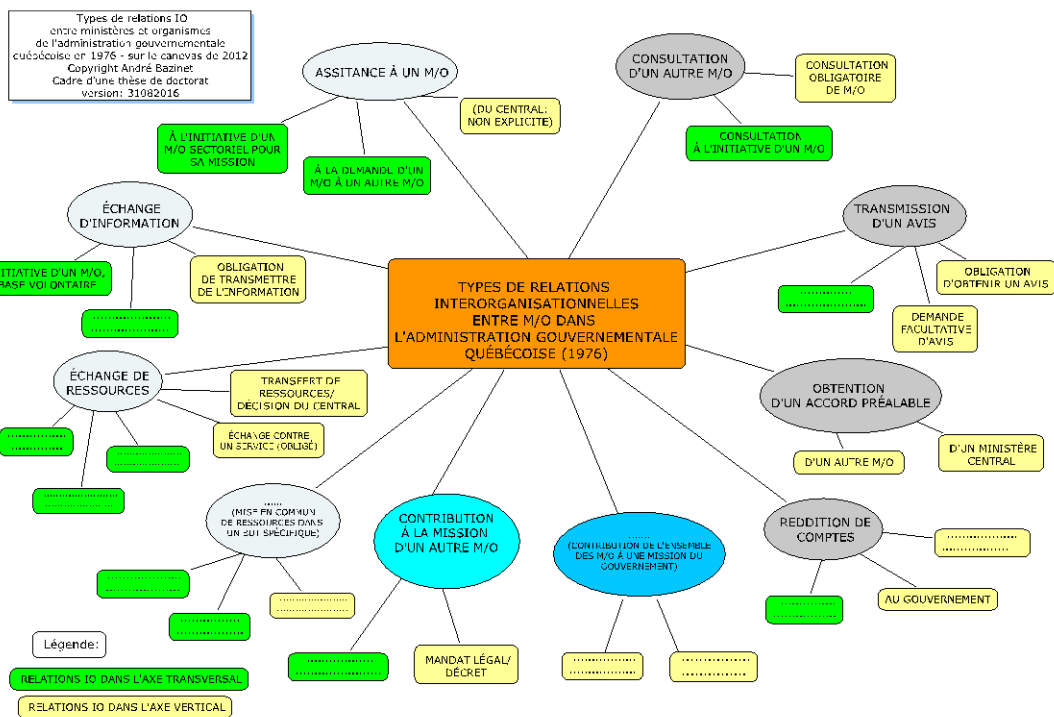
Schéma 4

Types de relations IO entre MO de l'administration gouvernementale québécoise en 2012



Schéma 5

Types de relations IO entre MO de l'administration gouvernementale québécoise en 1976 sur la base du canevas de 2012



En plaçant les deux époques (images) côte à côte et en les comparant, nous en venons à plusieurs constats :

- Quatre-vingts pour cent des domaines (figures ovales) où s'exercent des relations IO en 2012 (soit dix) sont les mêmes qu'en 1976 (soit huit). Les deux ajouts faits dans l'intervalle s'avèrent néanmoins de taille du point de vue du potentiel de coopération : « mise en commun de ressources dans un but spécifique » et « contribution de l'ensemble des MO à une mission du gouvernement » ;
- Le nombre de types de relations IO a presque doublé en 2012 par rapport à 1976 : vingt-huit contre quinze.
- Les types de relations IO sur l'axe vertical dominant en nombre en 1976 sur les relations IO de l'axe horizontal, à onze contre quatre ; il en va de même, mais dans une proportion moindre, en 2012 : quinze contre treize.
- Aucun domaine ou type de relations n'a été retranché durant l'intervalle quand on considère les deux pôles de référence. Si l'État a eu besoin d'ajouter quatre types de relations sur l'axe hiérarchique (36%), il en a ajouté trois fois plus sur l'axe de la coopération.

Il est trop tôt dans notre cheminement pour tirer des conclusions définitives, mais il appert que ces deux approches (mécanismes de coordination et types de relations IO) nous fournissent des éclairages différents et complémentaires sur la coordination et la coopération IO au sein de l'État ; l'exploitation de ces approches mérite d'être poursuivie pour les périodes subséquentes, entre 1976 et 2003, ce que nous ferons dans les prochains chapitres.

CHAPITRE 5 : LA COOPÉRATION INTER ORGANISATIONNELLE ET LA COORDINATION AU QUÉBEC : SITUATION DE 1976 À 1985 (Période 2)

Introduction

Nous avons analysé dans le chapitre 4 l'état de situation de la spécialisation, de la coordination et de la coopération IO, ainsi que des relations inter organisationnelles au Québec en 1976, notre période de référence pour faire l'analyse de leur évolution jusqu'en 2003 et pour pouvoir comparer l'évolution de la coordination avec l'analyse réalisée par Bouckaert et al. pour sept pays de l'OCDE. Dans les chapitres suivants, nous examinons l'évolution de la situation au sein de l'État québécois jusqu'en 2003. Le chapitre 5 est dédié à la période P2 couvrant les deux mandats électoraux du Parti québécois (1976-1985).

Nous procédons ici de la même manière qu'au chapitre 4 en présentant pour la période un schéma faisant ressortir les événements marquants : chaque événement est numéroté et le texte vient l'expliquer du point de vue de la spécialisation, de la coordination ou de la coopération. Nous classons par la suite ces événements dans la grille des instruments et mécanismes de coordination utilisée par Bouckaert et al. avant de livrer nos constats et notre analyse de la période couverte; nous complétons l'examen de la période en présentant et en analysant les types de relations inter organisationnelles en vigueur à l'époque. En conclusion du chapitre, nous établissons le lien entre nos observations et nos questions de recherche.

5.1 Période 2 : la situation de la spécialisation, de la coordination et de la coopération

5.1.1 Aperçu de la période 1976-1985

Le Parti québécois, dont le premier objectif consistait à faire l'indépendance du Québec, prit le pouvoir pour la première fois en novembre 1976 et fut réélu en avril 1981 (avec 80 députés sur 122), même s'il avait perdu le référendum sur le projet de souveraineté-association pour le Québec le 20 mai 1980 (40% de oui et 60% de non). Ces deux mandats furent particulièrement intenses en activités législatives et gouvernementales, l'État continuant de grandir en missions, en taille, en budget et de procéder à de nombreuses réformes législatives, gouvernementales, administratives et à un moindre degré, juridictionnelles. Le deuxième mandat fut marqué cependant par les lendemains d'un référendum perdu, une récession économique et une crise des finances publiques (à compter de 1981), qui conduisirent le gouvernement à effectuer des compressions budgétaires majeures, à geler le salaire des employés publics et même à récupérer

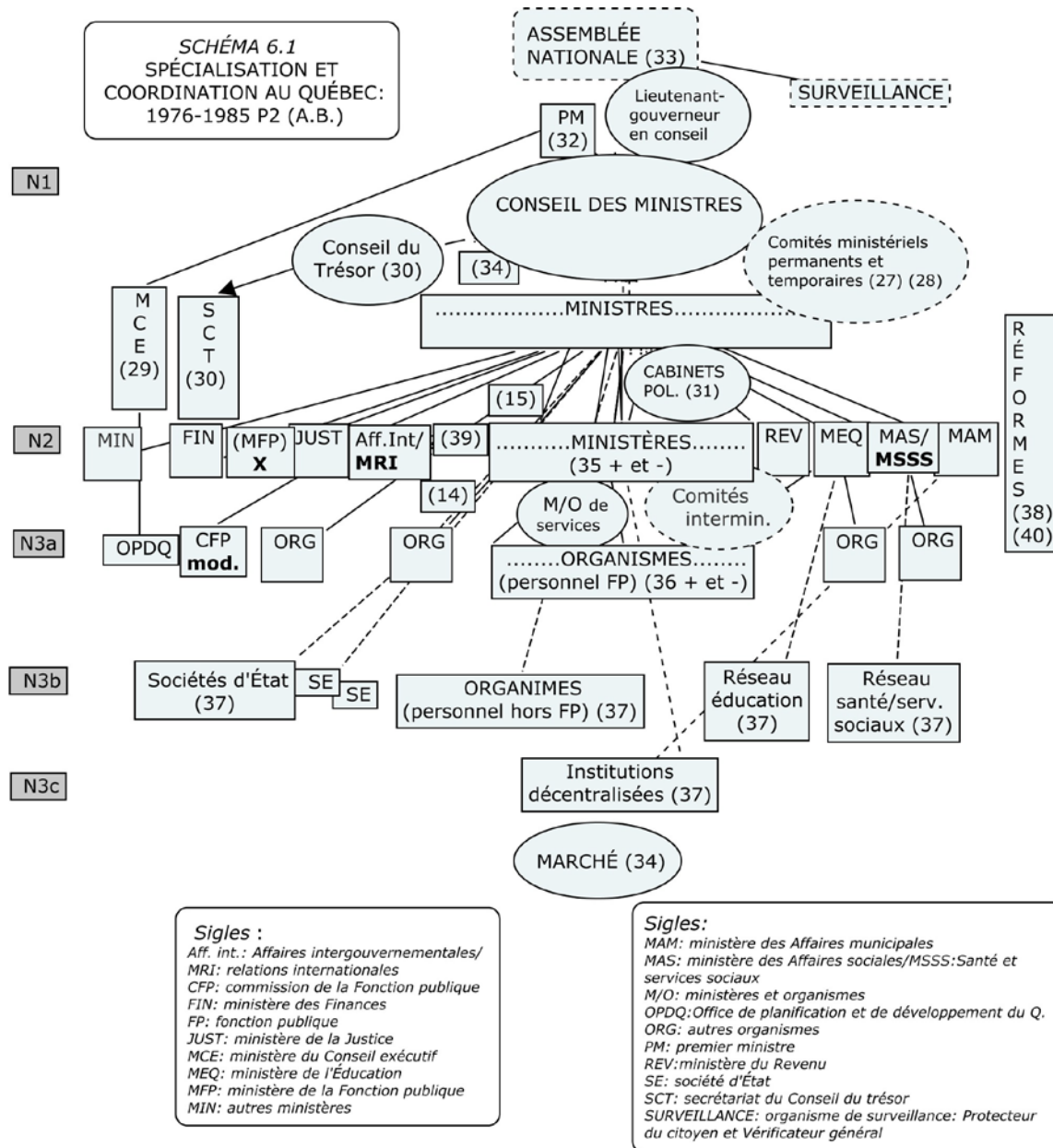
des augmentations salariales déjà versées, ce qui entraîna de graves affrontements avec les syndicats et affecta grandement sa popularité¹⁵¹.

Nous avons retenu pour cette période quatorze événements marquants du point de vue de la coordination, de la coopération et de la spécialisation. À l’instar de Bouckaert et al., nous allons poursuivre la numérotation des événements amorcée au schéma 3 et l’analyse portera sur les événements marquants de la période 2. Sans anticiper sur les périodes subséquentes, nous constatons après l’analyse que cette période est très fertile en changements, eu égard à notre objet de recherche et nécessite un exposé substantiel. Nous présentons les événements retenus sur la base du schéma 3 dessiné pour la situation en 1976, suivi d’un descriptif de ces événements.

¹⁵¹ « Décembre 1983, moment où s’achève cette étude, rien en va plus ou tout va mal dans l’État du Québec. Les journaux de fin d’année ont livré des bilans, presque en tout, négatifs. Les déboires du parti gouvernemental se sont accumulés, dont profite le parti de l’opposition qui a réglé sa crise de leadership en retournant au *statu quo ante* 1976. [Allusion au retour de Robert Bourassa, premier ministre de 1970 à 1976, comme nouveau chef de son parti.] » BERGERON, Gérard, 1984, *Pratique de l’État au Québec*, Québec/Amérique, p. 428. Bergeron identifie une enfilade de quatre crises qui confrontent le gouvernement au sortir de l’élection de 1981 : crise constitutionnelle, crise interne au parti, crise économique et crise dans les relations de travail avec les employés du secteur public et parapublic (p. 100-101).

Schéma 6

Spécialisation et coordination au Québec : 1976-1985 P2



Descriptif du schéma 6 :

(No) Instruments de coordination

(27) Réaménagement des comités ministériels; création d'un comité des priorités présidé par le PM et de cinq comités ministériels permanents, chacun présidé par un ministre d'État; création de comités ministériels temporaires. Pouvoir de décision maintenu au Conseil des ministres. Abolition des ministres d'État en 1982, mais maintien du reste du dispositif.

(28) Nomination de cinq ministres d'État chargés de la coordination interne dans cinq domaines d'activités couvrant l'ensemble des missions de l'État et de mandats spécifiques d'élaboration de programmes, ainsi que

de ministres délégués (en plus des ministres titulaires de ministères). Consultation et concertation accrue avec les acteurs socioéconomiques et l'administration.

(29) Regroupement physique et administratif du personnel de soutien aux ministres d'État, aux comités ministériels et au Conseil des ministres au sein du MCE, puis réduction du personnel avec l'abolition des ministres d'État.

(30) Accroissement du pouvoir de coordination du CT, notamment en gestion des ressources humaines (élaboration de politiques générales en GRH, classification des emplois, négociation des conventions collectives). Préoccupations liées à la productivité. Abolition du MFP. Forte augmentation des effectifs du CT.

(31) Amplification du rôle des cabinets politiques et contribution à la politisation de la gestion gouvernementale.

(32) Accentuation du rôle prédominant du Premier ministre dans la coordination gouvernementale.

(33) Réforme parlementaire et contrôle accru du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif et l'administration. L'Assemblée nationale s'affranchit du pouvoir exécutif pour la gestion et les budgets de l'Assemblée, les commissions peuvent convoquer les organismes publics pour examiner leur gestion et le Vérificateur général passe sous la responsabilité de l'ANQ.

(34) Débat sur le rôle de l'État : État promoteur de développement collectif, à État réformateur, à État catalyseur, à État facilitateur puis à État accompagnateur (ouvrant sur le désengagement de l'État).

(35) Modifications aux missions et aux noms des ministères : un peu plus actif que les gouvernements précédents : la spécialisation se poursuit.

(36) Création de nouveaux organismes en lien avec de nouvelles missions de l'État. Un rythme élevé comparable aux gouvernements précédents : la spécialisation s'accroît.

(37) Réformes diverses touchant les organismes autonomes hors fonction publique : les sociétés d'État, les secteurs de l'éducation et de la santé, les municipalités. Resserrement des contrôles financiers, transferts de responsabilités et de budgets du gouvernement à ces instances.

(38) Intensification des réformes administratives. Restructuration et révision du fonctionnement de la gestion des ressources humaines. Délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et amorce de l'imputabilité administrative. Régionalisation et déconcentration. Définition d'une philosophie de gestion.

(39) Atténuation du contrôle direct des MO par les organismes centraux, accroissement de l'autonomie et de la singularisation des MO.

(40) Élaboration d'un plan d'action pour la rénovation de l'administration publique par certains hauts dirigeants administratifs livrant un diagnostic du fonctionnement de l'administration et exposant une nouvelle philosophie de gestion. (Démarche de fin de période; non réalisée durant la période).

5.1.2 État de situation de la spécialisation et des mécanismes de coordination

5.1.2.1 Changements au niveau 1 : l'appareil politique

Structure et fonctionnement du Conseil des ministres (27)

Dans la formation de son premier Conseil des ministres, le Premier ministre René Lévesque innove en créant de nouvelles instances qui auront un impact sur la coordination et la coopération au plus haut niveau de l'État : création d'un Comité des priorités, nomination de ministres d'État avec des mandats importants d'orientation et de coordination, création de comités ministériels temporaires et expérimentation de la coordination de dossiers sur une base régionale. Il procède également au réaménagement des comités ministériels permanents institués

en 1975. Nous traiterons de la réorganisation d'ensemble d'abord, puis des comités ministériels, des ministres d'État et des ministres « délégués ».

Le nouveau gouvernement a voulu faire ratifier rapidement ces changements à la structure du Conseil exécutif en déposant un projet de loi à cet effet. La réaction vive de l'Opposition officielle libérale, qui y voyait un geste inutile (les comités ministériels mis en place en 1975 étant à la hauteur des besoins de coordination selon eux), ainsi qu'une atteinte aux droits des élus en raison de la dilution de la responsabilité ministérielle et qui vota contre le projet, donne à penser qu'il ne s'agissait pas d'un changement mineur pour les ex-ministres libéraux¹⁵². Le deuxième parti d'opposition, le parti de l'Union nationale, vota en faveur du projet de loi.

Le premier ministre René Lévesque expliqua longuement les raisons à l'origine de ces changements. Il fait d'abord le constat de la complexité croissante dans la société, qu'elle est très compartimentée, mais qu'il y a de plus en plus de communications entre les compartiments¹⁵³. Il mentionne aussi la croissance « fantastique » de la machine administrative de l'État ces dernières années en illustrant son propos (un budget multiplié par 5 en 10 ans, les effectifs de la fonction publique passant de 30 000 à 50 000 sur la même période, ¼ de million d'employés pour les secteurs public et parapublic). Plus que la taille de l'État, le « grand danger » qui guette tient davantage à la « concentration » et à la « centralisation » selon lui. Et devant cette évolution, il voit un problème dans le fait que « l'organisation de la structure de décision politique ... n'a presque pas changée ».

Parmi les solutions, il indique le besoin d'un instrument plus adéquat, plus apte à « faire face aux questions complexes, de plus en plus nombreuses et aux situations nouvelles aussi ». Tout en se référant à l'expérience du gouvernement de l'Ontario (en cours à l'époque) qu'il qualifie de « forme interministérielle de coordination » et dont il a des échos positifs (l'opposition officielle a des informations contraires), il présente le nouvel arrangement comme un essai, une formule qui pourra être améliorée à l'expérience et même abandonnée si elle ne donne pas

¹⁵² Débats de l'Assemblée nationale, Québec, Session 1977, vol. 10, Nos 1-35, Tome 1, pages 173 à 184.

¹⁵³ Débats de l'Assemblée nationale, Québec, Session 1977, vol. 10, Nos 1-35, Tome 1, *Loi modifiant la Loi de l'Exécutif et d'autres dispositions législatives, projet de loi no 76, étude en deuxième lecture le mardi 21 décembre 1976* : p. 169-171, 173-184, 185-186, 320-321.

satisfaction, le projet de loi prévoyant déjà cette possibilité souligne-t-il¹⁵⁴. Il atténue même le caractère de nouveauté de la modification en avançant qu'elle « s'inscrit, pour l'essentiel, dans la continuité de ce qui avait été amorcé déjà par des gouvernements antérieurs », en rappelant la création du Secrétariat général au MCE, la mise en place du budget de programmes, la définition des grandes missions et les comités « interministériels » (ibid., p. 171).

L'élément clé de cette réorganisation du Conseil des ministres pour le premier ministre se situe du côté du rôle des ministres d'État. Répondant en même temps aux interrogations de l'Opposition officielle, il précise qu'il n'y aura pas de « inner cabinet » comme en Grande-Bretagne ou en France, que les décisions continueront d'être prises collégialement au Conseil des ministres. Les ministres d'État présideront les comités ministériels permanents; ils pourront y mettre plus de disponibilité que les ministres sectoriels qui présidaient un comité dans la formule traditionnelle. De plus, ils auront des mandats, décidés en Conseil des ministres et qui seront rendus publics; ainsi la responsabilité ministérielle des uns et des autres sera bien campée, les ministres d'État responsable de leurs mandats et les ministres sectoriels, de leur ministère, tous les ministres demeurant solidaires des décisions du gouvernement. Pour le premier ministre, il est déjà apparent que plusieurs questions débordent le cadre d'un ministère et que les ministres d'État y joueront un rôle :

Plus, évidemment, leur participation constante et absolument indispensable à l'étude des grandes priorités de l'action gouvernementale qui, très souvent, sinon la plupart du temps, déborde par-dessus beaucoup de ministères. (Ibid., p. 172)

Le chef du gouvernement se fait explicite sur les exigences de cette nouvelle organisation de l'exécutif, autant pour le gouvernement, pour chaque ministre ainsi que pour les fonctionnaires et les maîtres mots sont, pour le gouvernement : solidarité, esprit d'équipe, concertation, renonciation aux empires ministériels.

Il va falloir – on espère y arriver, puis je pense que le début est bon – beaucoup de solidarité, beaucoup d'esprit d'équipe pour appliquer cette modification et l'insérer dans le processus courant de l'administration. Entre autres choses, il faut renoncer jusqu'à un certain point aux petits empires ministériels, très compartimentés, très jaloux. Il va falloir accepter une certaine discipline des décisions collectives et de la concertation ... (Ibid., p. 171)

¹⁵⁴ « (...) les changements que nous apportons ainsi, par le projet de loi no 76, à la Loi de l'Exécutif, sont rédigés de telle façon que si l'expérience se révélait moins fructueuse que nous l'espérons – ce qui peut toujours arriver – on pourrait facilement revenir au mode traditionnel de fonctionnement. » p. 173

Esquissant des éléments du profil de compétences et reconnaissant par là une difficulté propre à leur rôle, le PM reconnaît qu'il faut une bonne dose « d'abnégation » de la part des ministres d'État qui n'auront pas « ... de pouvoir direct d'administration sur un secteur bien délimité avec le poids du budget, des grands effectifs, etc. » (Ibid., p. 172)

Disant connaître par expérience la difficulté pour les fonctionnaires de travailler avec plusieurs ministres et de se coordonner avec d'autres¹⁵⁵, le PM entrevoit aussi la nécessité d'un gros changement pour les fonctionnaires à qui il attribue un rôle clé dans cet essai : contrer « l'esprit de clocher interne », partager l'information et la gestion, adopter des approches interministérielles par projets.

C'est là que la tentation est souvent la plus forte de se replier sur soi-même et de protéger avant tout, comme s'il s'agissait d'un domaine absolument sacré, les prérogatives et l'exclusivisme de chaque ministère ou de chaque organisme. Or, au contraire, il va falloir, dans la nouvelle formule, apprendre à partager avec d'autres, l'information et la gestion comme jamais auparavant, en participant à des approches interministérielles, en travaillant dans des équipes de travail formées spécifiquement sur des dossiers particuliers; il y a déjà des cas qui sont connus, à partir de mandats qui ont été rendus publics. (Ibid. p. 171)

Le chef du gouvernement se déclare confiant après quelques semaines d'application, disant avoir l'accord de tous les membres du Conseil des ministres, mais aussi des sous-ministres qu'il a rencontrés à cet effet et dont il attend commentaires et suggestions en cours de route dans le cadre d'un « dialogue » :

À ce point de vue, très peu de temps après l'élection, j'ai eu l'occasion de rencontrer les sous-ministres pour les mettre au courant du nouveau système qu'on voulait mettre en marche et pour demander leur collaboration. Ils l'ont promise. Évidemment, il va falloir les rencontrer à nouveau, et je compte bien le faire avec mes collègues, pour poursuivre ce dialogue et aussi pour recevoir en cours de route leurs commentaires et leurs suggestions, parce qu'eux aussi, évidemment, ont un rôle clé à jouer dans tout ce changement. (Ibid., p. 172)

Selon ce que mentionne le premier rapport annuel du ministère du Conseil exécutif de 1978-1979, paru en 1979, c'est la recherche d'une amélioration dans le processus de décision qui a conduit à la création et au réaménagement de comités du Conseil des ministres, avec comme objectif premier un degré satisfaisant de cohérence dans les activités de l'État :

Pour favoriser une approche plus fonctionnelle et plus coordonnée dans la prise de décision, le Conseil des ministres s'est doté de certains comités, dont le Comité des priorités, le Comité de

¹⁵⁵ Durant ce débat, un ex-ministre libéral de l'Opposition officielle porte un jugement plus sévère sur les fonctionnaires, qui peuvent « bousiller » cette expérience : « Je souhaite tout au moins, même si je vais voter contre ce projet de loi, que des efforts importants soient menés au niveau des fonctionnaires parce que ceux-ci peuvent bousiller tout un projet comme cela, plus que n'importe qui d'autre, beaucoup plus que les gens de l'Opposition. » (Ibid., p. 184)

législation et les Comités permanents du Développement culturel, du Développement social, du Développement économique et de l'Aménagement. Le Conseil des ministres met aussi à contribution plusieurs comités à caractère temporaire, tels le Comité ministériel de coordination de l'Opération solidarité économique, le Comité ministériel sur la Condition féminine et le comité ministériel chargé de l'élaboration d'une politique de décentralisation des activités gouvernementales.¹⁵⁶

Bien que ce rapport annuel porte en principe sur les activités de l'année 1978-1979, comme il s'agit du premier rapport annuel de ce ministère et que le gouvernement est en fonction depuis novembre 1976, le texte s'élargit parfois jusqu'à couvrir la période écoulée depuis la formation du gouvernement. Il en est ainsi lorsque le texte porte un regard sur les transformations apportées au ministère depuis quelques années en réponse aux besoins et à ce que le rapport qualifie de problème principal des administrations modernes, la coordination : le diagnostic posé est explicite quant aux préoccupations qui ont cours à l'époque à cet égard et les remèdes proposés se veulent une réponse d'ensemble à la problématique.

À l'instar de bon nombre d'organismes, le ministère du Conseil exécutif a dû s'adapter aux besoins et aux problèmes de la collectivité et, par voie de conséquence, au problème principal des administrations modernes, celui de la coordination. En raison de la complexité grandissante des responsabilités gouvernementales, de leur nombre toujours plus élevé, de la multiplicité des intervenants (souvent de niveaux différents et plus ou moins autonomes les uns des autres), il est devenu de plus en plus difficile de s'assurer que l'action de l'État sera partout et continuellement cohérente. / C'est pourquoi l'organisation du ministère du Conseil exécutif a subi, au cours des dernières années, une transformation rapide et profonde. En cinq ou six années, le ministère a connu la formation de comités permanents du Conseil des ministres, l'expansion du Secrétariat général et, à la fin de 1976, la nomination des ministres d'État spécialement chargés de coordination. La structure de coordination décrite dans ce rapport annuel se veut une réponse à la recherche d'un degré satisfaisant de cohérence dans l'activité de l'État. (Ibid., p. 35)

Seul le Comité de législation est maintenu tel qu'il existait sous le précédent gouvernement. Les autres comités permanents continuent d'embrasser l'ensemble des activités de l'État, mais sous une autre appellation qui traduit fortement la préoccupation à l'égard du « développement » et, changement majeur, ils sont coordonnés par les ministres d'État assignés à ces missions, ce qui en change grandement la dynamique comme nous le verrons ci-dessous en traitant des ministres d'État.

Autre changement majeur dans la dynamique interne du Conseil des ministres, le Comité des priorités annonce une forme de hiérarchisation à l'intérieur du Cabinet¹⁵⁷. Selon notre analyse,

¹⁵⁶ *Rapport annuel du ministère du Conseil exécutif 1978-1979*, 1979, Éditeur officiel du Québec, p. 3. Voir à la note 1 de l'Appendice I un complément d'informations sur le Comité de législation.

¹⁵⁷ Sous le gouvernement Bourassa, en 1971, existait un comité permanent nommé *Comité sur les priorités et la planification* (mais sans décret de création) qui ne sera pas maintenu lors de la création des comités permanents par décret en 1975. Source : *L'appareil gouvernemental et législatif de l'état québécois de 1960 à 1980*, (pas de nom d'auteur), p. 27.

le fait d'être invité à faire partie de ce Comité par le Premier ministre donne un avantage à ces ministres sur leurs collègues, en leur donnant un accès privilégié aux discussions sur le programme de travail du gouvernement. Et ce Comité présidé par le PM s'avère très actif, avec onze séances de travail en 1978-1979 (ibid., p. 10). En plus du PM, du ministre des Finances, du Président du CT (à compter de 1981), du ministre des Affaires intergouvernementales¹⁵⁸, les présidents des comités permanents en font partie (soit les ministres d'État). La ministre d'État à la condition féminine, en plus de présider le comité du même nom, se joindra au Comité des priorités lors de la création de la fonction en 1978¹⁵⁹.

La création de comités ministériels reconnus comme temporaires et officialisés par décret¹⁶⁰ est une autre innovation formelle dans le fonctionnement du Conseil des ministres : le Comité ministériel de coordination de l'Opération solidarité économique est créé au début du mandat, le Comité ministériel chargé de l'élaboration d'une politique de décentralisation des activités gouvernementales est créé le 29 juin 1977 et le Comité ministériel sur la condition féminine est constitué le 13 décembre 1978 (*Rapport annuel du MCE 1978-1979*, 1979, p. 13)¹⁶¹. La

¹⁵⁸ Il fait partie du Comité des priorités dès le début du gouvernement Lévesque et le champ d'activités couvert par son ministère donne lieu à un arrangement de coordination particulier, au-delà des mandats spécifiques que sa loi constitutive lui attribuait déjà. En effet, le ministre des Affaires intergouvernementales recevait un mandat de coordination interministérielle : il était membre du Comité des priorités et était chargé de la direction d'un « Comité de coordination des relations intergouvernementales », mais de niveau administratif, où se retrouvaient, entre autres, le Secrétaire général du Conseil exécutif et le Secrétaire du Conseil du trésor. Ce schéma de coordination avait été établi en 1975 par le gouvernement Bourassa qui allait plus loin en faisant participer le ministre aux quatre comités d'orientation ministériels (*L'appareil gouvernemental ...*, 1980, p. 28-29).

¹⁵⁹ Un rapport déjà cité estime que la désignation comme ministre d'État n'est peut-être pas exacte ici « (...) puisque sa tâche consiste surtout à coordonner (plutôt qu'à orienter) les diverses décisions gouvernementales susceptibles d'affecter la condition des femmes au travail (...) » (*L'appareil gouvernemental ...*, 1980, p. 33). Pourtant, le mandat du comité ministériel sur la condition féminine mentionne « la formulation d'une politique d'ensemble de la condition féminine au Québec ... ».

¹⁶⁰ « La création de comités ministériels temporaires n'est pas une pratique nouvelle, c'est leur officialisation par décret qui l'est, ce qui permet de les retracer et comme avant 1976, les premiers ministres sortants emportaient avec eux leurs « dossiers personnels » à leur départ, il s'avère « impossible » d'en dresser un inventaire exhaustif. » (*L'appareil gouvernemental ...*, 1980, p. 30).

¹⁶¹ Le premier comité est appuyé par l'équipe du Secrétaire associé à l'Aménagement et à la Décentralisation qui « ... est responsable d'un comité de coordination technique composé de représentants de divers ministères » qui a notamment « ... procédé à l'analyse de certaines activités des ministères en vue d'établir l'opportunité de leur décentralisation » (ibid. p. 13). Le gouvernement n'a pas mobilisé uniquement des représentants de ministères pour étudier cette question toujours délicate (qui prenait une couleur particulière dans la perspective du projet indépendantiste), il a associé des représentants de municipalités à la réflexion.

nomenclature *de comité ministériel ad hoc* est aussi utilisée pour « la réforme de la Communauté urbaine de Montréal » (décret de novembre 1980)¹⁶².

Le Comité ministériel sur la condition féminine a comme responsabilité

... la formulation d'une politique d'ensemble de la condition féminine au Québec, dans la lignée des recommandations du rapport du Conseil du statut de la femme intitulé « Pour les Québécoises : égalité et indépendance. (Ibid., p 14)

Les ministres d'État (28)

En nommant des ministres d'État avec des mandats substantiels (cette configuration durera 5 années et demie, du 2 février 1977 au 9 septembre 1982), le Premier ministre en fait en quelque sorte des ministres séniors, expression d'ailleurs utilisée lors de leur nomination¹⁶³ : pour la première fois, des ministres vont intervenir dans le champ des ministres sectoriels titulaires d'un portefeuille ministériel. En effet, ces ministres d'État ont pour mandat de coordonner les grandes missions de l'activité gouvernementale, y compris l'élaboration et la mise en œuvre des politiques gouvernementales, de présider les comités permanents du même nom et de siéger au Comité des priorités :

Il [le Premier ministre] est assisté de cinq ministres d'État qui ont pour fonctions de participer à l'élaboration des politiques du gouvernement et de coordonner les activités gouvernementales relatives au développement culturel, au développement social, au développement économique, à l'aménagement et à la réforme électorale et parlementaire. (Ibid., p. 3)

Pour donner un aperçu de leur rôle, le rapport annuel du MCE décrit ainsi celui du ministre d'État au Développement social :

Il s'assure, par la concertation, de la cohérence des initiatives du gouvernement dans le secteur social, élabore, en collaboration avec les ministres responsables des secteurs les grandes orientations de développement social du gouvernement et s'assure, après décision par le Conseil des ministres, de leur mise en œuvre. (Ibid., p. 14)

Les préoccupations d'efficacité et de cohérence sont nettement énoncées ainsi que les moyens pour y parvenir, la concertation et la collaboration avec les ministres responsables de secteurs. L'expérience des premiers titulaires de ces nouvelles fonctions ministérielles donne du crédit à

¹⁶² *Rapport annuel du MCE 1980-1981*, p. 15.

¹⁶³ BERNARD, Louis (1987), *Réflexions sur l'art de se gouverner : essai d'un praticien*. Québec/Amérique, ENAP/Centre d'études politiques et administratives du Québec, p. 83 : « L'appellation de « ministre d'État » avait été utilisé, avant 1976, pour désigner les membres du Conseil des ministres qui n'avaient pas la direction d'un ministère et qui étaient, en conséquence, plutôt considérés comme des ministres de second rang. C'est pour contrer cette impression qu'en nommant les nouveaux ministres d'État, le Premier ministre a précisé que ceux-ci étaient des « ministres séniors ». Il ne s'agissait pas d'une séniorité par rapport à leurs collègues » (note 29 de bas de page).

la formule : trois des cinq premiers titulaires ont une expérience de députés¹⁶⁴, ont déjà une solide réputation comme parlementaire et sont respectés dans le parti. Et la substance de leur rôle se confirme par les mandats formels nombreux et substantiels qu'ils reçoivent du Conseil des ministres et qui conduiront dans plusieurs cas à des législations et souvent à la création de nouvelles entités administratives comme en témoignent les rapports annuels du MCE. À titre d'exemple, le Conseil des ministres a confié cinq mandats distincts au ministre d'État au Développement social : le recours collectif, la santé et la sécurité au travail, le supplément au revenu de travail, la sécurité du revenu et la création d'emplois chez les jeunes (ibid., p. 14).

Mais comme ils ne sont pas à la tête d'un ministère proprement dit, ont-ils véritablement les moyens de s'acquitter de leurs mandats? Nous pouvons répondre affirmativement à cette question en examinant les ressources mises à leur disposition, ainsi que les résultats obtenus, mais également en considérant l'évaluation que des acteurs et chercheurs ont faite de cette expérience qui ne fut jamais reprise sous cette forme jusqu'à nos jours par les gouvernements subséquents.

Augmentation des ressources en appui aux instances du Conseil des ministres (29)

Pour les appuyer dans leur travail, les ministres d'État ont pu compter chacun sur un Secrétaire associé pour leur secteur d'activités (relevant hiérarchiquement du Secrétaire général et sous-ministre du PM) et d'une petite équipe de fonctionnaires rattachés à chaque Secrétaire associé. Si les rapports officiels ne permettent pas de dénombrer précisément les fonctionnaires mutés ou nommés au MCE pour appuyer les ministres d'État, les données d'ensemble concernant l'administration du ministère nous indique que ces ressources étaient importantes. Comme nous voulons distinguer la marque de chaque gouvernement et pour éviter des distorsions dans les comparaisons en raison du changement de gouvernement à la fin de 1976 (élections générales du 15 novembre) et à la fin de 1985 (élections générales du 2 décembre), nous considérerons la dernière année complète d'un gouvernement aux fins de comparaison, soit 1975-76 pour le gouvernement du Parti libéral et 1984-85 pour la dernière année complète du gouvernement du

¹⁶⁴ Il s'agit de Marc-André Bédard élu en 1973, de Robert Burns, député depuis 1970 et de Camille Laurin, député de 1970 à 1973. Il importe de rappeler que le Parti québécois n'avait que sept députés de 1970 à 1973 et six de 1973 à 1976.

Parti québécois¹⁶⁵ et non la dernière année de mandat que ces gouvernements ont partagé avec leur successeur.

En observant les données du tableau suivant sur les effectifs et les budgets, il est évident que le gouvernement du Parti québécois a ajouté des ressources importantes au MCE pour qu'il puisse soutenir la charge de travail que le Conseil des ministres avait décidé de lui allouer au début de son mandat en ajoutant un Comité des priorités et des ministres d'État. Comme l'expérience des ministres d'État a duré de 1977 à septembre 1982, on peut s'attendre à une augmentation des effectifs et des budgets dès la première année du mandat et à une diminution substantielle à la première année complète suivant l'abolition des ministres d'État, soit en 1983-84. Les données le confirment.

Tableau 15
Budgets et effectifs du programme 3 du MCE de 1975-76 à 1985-86

Année budgétaire	Effectifs prog. 3 (hom.-ann.)	Budgets (\$)	Source
1975-76	182 (p. 8-8)	5 274 300 (p. 8-9)	Crédits 1976-77
1976-77 (note 1)	249 (p. 8-88)	6 194 900 (p. 8-9)	Crédits 1977-78
1977-78	347 (p. 8-8)(note 2)	8 248 000 (p. 8-9) (note 2)	Crédits 1978-79
1978-79	421 (p. 8-8)	10 466 600 (p. 8-9)	Crédits 1979-80
1979-80	431 (p. 8-8)	13 366 000 (p. 8-9)	Crédits 1980-81

¹⁶⁵ Dans l'année de changement de gouvernement des modifications importantes apparaissent aux données et il n'est pas facile de départager ce qui revient à chaque parti au pouvoir. Les chiffres fournis pour une année budgétaire dans le Livre des crédits de l'année suivante sont plus proches de l'utilisation réelle que les prévisions parce qu'au moment où les crédits sont présentés, généralement en mars, l'utilisation des budgets et des effectifs pour toute l'année peut être estimée avec une grande précision, les 11/12^e de l'année étant connue. Ainsi, dans les crédits pour l'année 1976-77 par le gouvernement libéral, les effectifs prévus au programme 3 (Services conseils auprès du PM) du MCE s'établissent à 181 « hommes/années » : lorsque le gouvernement péquiste présente les crédits pour l'année suivante, il indique que les effectifs pour l'année 1976-77 ont totalisé 249 « hommes-années » (p. 8-8 des Crédits 1976-77 et p. 8-8 des Crédits 1977-78); le programme 3 comprend 3 éléments : 1) cabinet du PM et administration; 2) Secrétariat général et greffe du Conseil exécutif; 3) gestion interne et soutien administratif. Pour les budgets du programme 3, la somme prévue aux crédits des libéraux pour 1976-77 était de 5 328 600 \$ alors que le résultat final sera de 6 194 900 \$ dans le premier livre des Crédits des péquistes pour cette année-là (p. 8-9 des Crédits 1976-77 et p. 8-9 des Crédits 1977-78). L'écart est encore plus spectaculaire pour les budgets des mêmes éléments de programme en 1985-1986 : le gouvernement péquiste prévoyait 11 996 800 \$ mais le résultat final de l'année publié sous le gouvernement libéral suivant indiquait des crédits utilisés de 28 404 400 \$ (Crédits 1985-86 p. 9-3 et Crédits 1986-87 p. 8-3)!

1980-81	412 (p. 8-8)	20 520 700 (p. 8-9)	<i>Crédits 1981-82</i>
1981-82	384 (p. 10-8)	22 252 200 (p. 10-9)	<i>Crédits 1982-83</i>
1982-83	333 (p. 11-6)	17 371 600 (p. 11-7)	<i>Crédits 1983-84</i>
1983-84	305 (p. 10-2)	12 341 300 (p. 10-3)	<i>Crédits 1984-85</i>
1984-85	389 (p. 9-2) (note 3)	14 852 900 (p. 9-3)	<i>Crédits 1985-86</i>
<i>1985-86 (note 4)</i>	<i>235 (p. 8-3)</i>	<i>28 404 400 (p. 8-3)</i>	<i>Crédits 1986-87</i>

Note 1 : Le gouvernement libéral a été au pouvoir durant 7,5 mois et le gouvernement péquiste, 4,5 mois.
Note 2 : Un nouvel élément de programme est ajouté dans le programme 3 à partir de cette année-là, mais nous ne pouvons pas établir la part des effectifs relié à cet élément qualifié de « Affaires amérindiennes et inuit ». Toutefois, nous n'avons pas inclus cet élément dans la section des budgets qui demeurent reliés aux 3 éléments initiaux.
Note 3 : Cette année-là comporte un nombre anormalement élevé d'employés occasionnels, soit 123; le nombre d'employés permanents se chiffre à 266. L'année précédente, le nombre d'occasionnels s'élevait à 54 pour 251 employés permanents (pour un total de 305).
Note 4 : Le gouvernement péquiste a été au pouvoir durant 8 mois et le gouvernement libéral pendant 4 mois.

Les effectifs ont augmenté considérablement et continuellement du début du mandat du gouvernement péquiste jusqu'à un sommet de 431 hommes-années en 1979-1980, c'est-à-dire plus du double (2,34) de la dernière année complète du gouvernement libéral (1975-76) pour décroître par la suite, avant un sursaut de dernière année complète de mandat. Les budgets ont augmenté davantage pour culminer à la dernière année complète des ministres d'État en 1981-82 à 22,3 millions contre 5,3 millions en 1975-76 (un budget multiplié par 4,2), pour régresser considérablement dans les années suivantes avant le sursaut de 1984-85. Cette croissance importante des budgets doit être nuancée en raison de la croissance élevée de l'indice des prix à la consommation durant ces années-là, l'augmentation en dollars constants étant moins impressionnante. Ainsi, la hausse de budget de 5,3 à 14,9 millions entre 1975-76 et 1984-85 constitue une augmentation apparente de 2,8, alors qu'en dollars constants il s'agit d'une croissance de 1,5¹⁶⁶; l'augmentation des effectifs durant la même période, de l'ordre de 2,14 (de 182 à 389 personnes-années) donne une idée plus juste de l'augmentation de ressources que le gouvernement péquiste a consentie aux services entourant le Conseil des ministres dans ses rôles

¹⁶⁶ Calculs fondés sur la variation de l'indice des prix à la consommation fournie par Statistique Canada, consultée sur le site internet de l'institution le 16 janvier 2014. Alors que l'année de référence, 2002, a une valeur de 100, la valeur de 1976 est de 31,1 et celle de 1985, de 63.

décisionnels et de coordination. Un analyste de ces services de soutien va jusqu'à les qualifier de nouveau type d'administration :

Les administrations de support aux ministres d'État ont une vocation interministérielle horizontale pour l'ensemble des secteurs qu'elles coiffent et constituent, sans le nom, un type nouveau d'administration que, chez eux, les Français ont appelé « commissariat », tels le Commissariat général au Plan et le Commissariat à l'Énergie atomique. (*L'appareil gouvernemental ...*, 1980, p. 34)

Au plan des résultats visibles de l'intervention des ministres d'État, qui ont été en fonction pendant cinq années et demie, le bilan factuel se révèle consistant par le nombre et l'importance des législations et politiques qu'ils ont fait adopter, mais aussi par la rapidité d'intervention. L'énumération qu'en fait Louis Bernard donne une idée de l'ampleur et de la diversité des changements engendrés par cet arrangement au sein de l'exécutif :

Parmi les principales réalisations des ministres d'État, on peut citer, pour mémoire, les suivantes : Charte de la langue française, politique de développement culturel, politique de la recherche scientifique, Loi sur le recours collectif, Loi sur la santé et la sécurité au travail, Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées, politique d'égalité des femmes, Loi sur les services de garde à l'enfance, politique de développement économique (*Bâtir le Québec* et *Virage technologique*), concertation des agents socio-économiques, Opération Solidarité-Économique, Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, option prioritaire d'aménagement de la région de Montréal, Loi régissant le financement des partis politiques, refonte de la Loi électorale, Loi sur la représentation électorale, Loi sur la consultation populaire, réforme parlementaire, télédiffusion des débats de l'Assemblée nationale ». (Bernard, 1987, p. 85)

La production d'un nombre record de livres blancs (24) constituant des énoncés de politiques générales et de livres verts (10) consistant en la présentation d'un document de consultation exposant diverses options face à un problème (contre quatorze livres blancs et trois livres verts pour les gouvernements précédents entre 1960 et 1976)¹⁶⁷ est associée par Lionel Ouellet à cette organisation particulière du Conseil exécutif avec ses ministres d'État et témoignerait selon lui « ... d'un gouvernement de beaucoup plus innovateur que tous les autres ... » (ibid. p. 35)¹⁶⁸. Nous pouvons mettre au compte de cet élan novateur et de cette structuration du Conseil exécutif l'exploitation intensive de la formule des « sommets » « conférences » et « forums » économiques (17 contre aucun pour le gouvernement précédent)¹⁶⁹ qui font conclure à un

¹⁶⁷ OUELLET, Lionel (18 août 1997), *Étude sur l'action des gouvernements du Québec, de 1960 à 1994*, Étude préparée pour le Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux, UQ, ENAP, Annexe A : tableau 1A à 5A.

¹⁶⁸ Point de vue qui rejoint un autre analyste : « De même faut-il souligner que la brusque explosion du recours aux livres blancs et verts comme techniques d'officialisation de stratégie, sous le gouvernement Lévesque, est une conséquence directe de la création des ministres d'État, institution politique nouvelle de la fonction gouvernementale. » (*L'appareil gouvernemental ...*, 1980, p. 73)

¹⁶⁹ Ouellet, 1997, Annexe A : tableau 1A à 5A.

analyste à l'émergence d'un nouveau rôle de l'État, celui « d'animateur-orienteur de la société », qui s'éloigne du modèle de gestion bureaucratique du gouvernement précédent au profit du « recours à un nouveau mode d'action collective » :

Le recours à ce type d'institutions administratives (fussent-elles « temporaires ») marque l'apparition d'un nouveau rôle gouvernemental : celui d'animateur-orienteur de la société. Venant après quinze ans de constantes et profondes interventions sur le fonctionnement sociétal, l'exercice systématique d'un tel rôle manifeste une transformation significative de leur conception de la fonction gouvernementale, chez les gouvernants actuels. Du point de vue de la création de l'appareil d'État, une telle évolution vient à son heure et marque un développement qualitatif : non plus faire soi-même, au moyen d'institutions bureaucratiques, mais rassembler les conditions favorables à une action souhaitée chez les acteurs sociétaux. Après la révolte antiétatique qui a caractérisé l'époque Bourassa, c'est le recours à un nouveau mode d'action collective, sans les coûts et lourdeurs de la bureaucratie. (*L'appareil gouvernemental ...*, 1980, p. 75)

Gérard Bergeron a lui aussi noté la production législative¹⁷⁰ sans précédent de ce gouvernement et pour caractériser son fonctionnement, il le qualifie de « *communalisme* » avec comme indicateurs « l'usage privilégié en principe de la technique de la concertation », « des changements de type informatif » et « une mouvance étatique marquée par aucune prédominance de niveau », alors que le « *libéralisme* » est accolé au gouvernement précédent. (Bergeron, 1984, p. 109).

Le Premier ministre Lévesque met fin à ce dispositif des ministres d'État en septembre 1982. Quel bilan en faire du point de vue de la coordination? Référons d'abord à quelques analyses de cette expérience, en commençant avec celle d'un acteur privilégié, M. Louis Bernard, associé de très près à toutes les décisions du gouvernement durant toute la période¹⁷¹.

¹⁷⁰ « Que sous le premier gouvernement du Parti québécois la production législative se soit élevée à près de 400 lois, constituant un record de législature depuis 1867, ce fait quantitatif vaudrait à peine d'être noté si une vingtaine au moins de ces législations n'étaient pas de première importance pour l'évolution de la société québécoise et la formation de son « État ». Rarement un gouvernement n'aura eu autant d'ambition pour façonner de l'intérieur cette société, sans même évoquer le grand projet de la faire accéder un jour à l'indépendance nationale. Quand a-t-on vu un parti, avec la force que lui confère le droit de décider au nom de l'État, faire autant d'efforts pour donner forme nouvelle à l'ensemble politique de cette société? » (Bergeron, 1984, p. 107).

¹⁷¹ Après avoir agi six années comme directeur de cabinet du chef parlementaire du Parti québécois (1970-76), il fut directeur de cabinet du Premier ministre au début du premier mandat, puis secrétaire général associé à la Réforme électorale et parlementaire, avant d'être nommé secrétaire général du ministère du Conseil exécutif d'avril 1978 à décembre 1985, le plus haut fonctionnaire de l'État. Bien que son engagement envers le parti politique ne fasse pas de doute, son analyse est nuancée et offre un témoignage unique qui mérite considération, en raison de sa position stratégique au cœur du gouvernement, témoignage qui a été livré peu de temps après avoir terminé son mandat comme Secrétaire général (en 1987). Il faut aussi mentionner qu'il était un haut fonctionnaire avant 1970. « Personnellement, j'ai eu la chance de voir de près aussi bien le fonctionnement du monde politique que celui de monde administratif. J'en ai gardé la conviction qu'il s'agit là, effectivement, de deux mondes. Et de deux mondes complémentaires, dont l'action conjointe, en partenariat, est nécessaire à la bonne gestion de nos affaires publiques. » (Bernard, 1987, p. 93)

M. L. Bernard fait un bilan positif de cette utilisation des ministres d'État¹⁷². Non seulement en raison des réalisations, mais aussi comme expérience essentielle pour consolider le système de coordination collective fondée sur la négociation au sein de comités ministériels émettant des recommandations et laissant le pouvoir de décision au Conseil des ministres :

On pourrait être tenté de conclure, de la disparition des ministres d'État, à l'échec de cette formule. Ce n'est pas mon opinion. Au contraire, je crois que l'expérience a été extrêmement profitable et a pleinement rempli ses objectifs, du moins en ce qui concerne le Québec. Sans l'existence des ministres d'État, il aurait été beaucoup plus ardu de donner toute son ampleur au système des comités ministériels et au processus de coordination collective que nous connaissons maintenant. Les habitudes de travail qui se sont alors développées (neutralité du président, analyse technique du secrétariat, médiation en cas d'impasse) ont permis à ce système de survivre au remplacement des ministres d'État par des présidents ayant la direction d'un ministère. Il est loin d'être certain que, sans cette phase d'intensification, la formule mise en place par le gouvernement précédent aurait pu se développer autant. Quant à l'accomplissement des mandats particuliers, les résultats parlent par eux-mêmes : rarement a-t-on vu autant de dossiers importants, portant souvent sur des sujets complexes et controversés, aboutir si vite à une conclusion. Étant dégagés des lourdes tâches administratives qui incombent à la plupart de leurs collègues, les ministres d'État ont eu plus de temps à consacrer à la préparation des grandes réformes qui leur avaient été confiées. C'est ainsi qu'on a pu procéder rapidement à la mise en œuvre de mesures prioritaires sans pour autant embourber la machine administrative de l'État. (Ibid., p. 84)

M. Bernard constate que cette formule particulière des ministres d'État n'a survécu nulle part à la crise budgétaire des années 1980, ni en Ontario (expérience qui avait inspiré le Québec), ni au gouvernement fédéral canadien. Il qualifie de sage la décision de les créer, mais aussi celle de les abolir en faisant un lien avec une conjoncture de développement favorable en 1976 qui n'existait plus en 1982 avec les coupures budgétaires :

Donc, il est clair que la création, en 1976, des postes de ministres d'État fut une sage décision. Il en fut de même, paradoxalement, de leur abolition en 1982. Car la conjoncture politique avait alors radicalement changé : ce qui convenait six ans auparavant ne convenait plus. Cela nous ramène aux considérations que nous faisons au début quant au rapport entre les structures de coordination et la conjoncture politique. Comment aurait-on pu maintenir en place des ministres entièrement voués au développement de nouveaux programmes, alors que le discours du gouvernement en devenait un de consolidation, de restriction et même de coupures ? (Ibid., p. 85) S'ils avaient dû s'en tenir à des tâches de coordination interne, les ministres d'État auraient vite perdu toute visibilité politique et, par là, toute influence réelle sur leurs collègues – ce qui aurait rendu leur rôle de coordination de plus en plus malaisé. C'est pourquoi il valait mieux revenir à une forme d'organisation plus traditionnelle, en tâchant de garder intact l'essentiel du système de coordination collective et politique qui avait été mis en place grâce aux ministres d'État. (Ibid., p. 86)

Un complément aux explications touchant l'utilisation limitée de cette formule de ministres d'État vient de M. Roch Bolduc qui indique avoir été consulté avant l'adoption de cette option et ne pas en avoir dit de bien en raison des distinctions introduites entre les ministres (cf. note 3,

¹⁷² C'est M. Bernard qui a suggéré au premier ministre Lévesque cette formule des ministres d'État (cf. note 2 de l'Appendice I).

Appendice I). Un autre auteur, en 1980, trouvait l'organisation du Conseil exécutif qui prévalait alors si avantageuse, avec une « forte diversification et structuration des organes gouvernementaux » qu'il voyait mal comment les gouvernements subséquents pourraient s'en passer (cf. note 4 Appendice I); les événements ne tardèrent pas à déjouer son analyse.

Mme Martine Tremblay nous éclaire davantage sur la dynamique sous-jacente à cette organisation : tout comme M. Bernard, elle conclut aussi au succès de la formule durant le premier mandat et à la diminution de sa pertinence lors du deuxième mandat, mais se fait plus explicite sur les difficultés rencontrées dans la pratique, à savoir perte de visibilité, d'influence et d'autorité (cf. note 5, Appendice I).

Même durant le premier mandat, certains ministres sectoriels ignoraient leur ministre d'État, sans que le PM n'intervienne et des rivalités entre d'autres ministres étaient connues du cabinet du PM, ce qui ne fut pas sans conséquences négatives sur la collaboration au niveau des fonctionnaires¹⁷³. Les indices de replis des ministres sur leurs dossiers se manifestent en 1979 avec des signes d'usure de l'équipe gouvernementale (cf. note 6 Appendice I).

Le politologue Gérard Bergeron¹⁷⁴ recoupe les points de vue de M. Bernard et de Mme Tremblay sur des aspects positifs de la formule et sur les raisons de son abandon, mais a du mal à jauger cette expérience des ministres d'État dans son ensemble, qualifiant au final le résultat de « douteux, mixte, en tout cas manqua de clarté. »

Le résultat de l'expérience québécoise fut douteux, mixte, en tout cas manqua de clarté. Ces rapports d'horizontalité-verticalité, au sein de toute équipe gouvernementale, sont toujours d'un équilibre fluctuant et délicat à maintenir. ... / Cet allongement du processus de décision a semblé apporter des résultats positifs au début en permettant une étude plus mûrie des grandes législations du nouveau

¹⁷³ Tremblay, 2006 : « On pouvait supposer dès le départ que Bernard Landry n'aurait pas la partie facile avec Jacques Parizeau et Rodrigue Tremblay. « Le secrétariat du CMPDE (note 71) [Comité ministériel permanent du développement économique] n'obtient plus aucune collaboration du MIC [Ministère de l'Industrie et Commerce] (note 72) », écrit André Marcil au premier ministre en septembre 1978 (note 73). De toute manière, le tout-puissant ministre des Finances [Jacques Parizeau] ignorait complètement le comité présidé par Bernard Landry et ce, avec la bénédiction de René Lévesque (note 74). Les relations n'étaient pas très harmonieuses non plus entre le « dauphin » Pierre Marois [ministre d'État] et les « stars » Lise Payette et Pierre-Marc Johnson. On a moins vu venir la confrontation qui s'est installée entre un Jacques Lévesque studieux et déterminé, mais qui est demeuré discret, et un Jean Garon transformé, par sa loi très populaire sur le zonage agricole, en un flamboyant poids lourd. » p. 570-571 / Yves Duhaime [ministre de 1976 à 1985] a toujours pensé, de son côté, que cette architecture ne servait qu'à asseoir le pouvoir du Conseil exécutif et de son secrétaire général. En 1981, lors d'un entretien avec le premier ministre, il n'a pas mâché ses mots : « Vos ministres « jumbo », vous leur donnez des budgets de cabinets et on les a dans les jambes tout le temps, à vouloir gérer nos ministères à notre place. Débarrassez-nous donc de cette huitième plaie d'Égypte (note 75)! » p. 571

¹⁷⁴ BERGERON, Gérard, 1984, *Pratique de l'État au Québec*, Québec/Amérique.

gouvernement. Dans la suite, c'est devenu moins clair, du moins pour les observateurs extérieurs qui restaient naturellement portés à monter en épingle ces classiques luttes d'associés-rivaux (note 27), assez enclins à obéir à un instinct de possessivité en leurs « fiefs » menacés ou en expansion... ». p. 262-263 / « Cette modification [suppression des ministres d'État], procédant d'un jugement d'insuccès partiel de la méthode expérimentée, était aussi un signe des temps nouveaux, maintenant moins propices à l'application de vastes projets programmés. » (Bergeron, 1984, p. 264)

Si la fin de l'expérience des ministres d'État ne signifie pas un recul pour la coordination gouvernementale aux yeux de M. Louis Bernard en raison des habitudes de travail prises, l'analyse d'une conseillère politique au cabinet du PM fait état d'un jeu de cache-cache entre des ministres, dans le courant de l'année 1983, qui ne va pas dans le sens de la concertation :

[Note que Mme Martine Tremblay remet au PM le 1^{er} septembre 1983] : « Les comportements ministériels ne sont pas épargnés dans ce texte : « Peut-être parce que plusieurs ont déjà lancé la serviette, on assiste de plus en plus à un jeu de cache-cache où chacun prépare en catimini ou en secret son projet, veillant jalousement à ne pas le brûler dans un quelconque comité, de crainte d'en perdre le crédit si ça aboutit en tout ou en partie [...] À défaut de pouvoir faire l'histoire ensemble, on se rabat sur l'objectif plus « modeste » de passer soi-même à l'histoire (note 88) ». (Ibid., p. 333)

Mais l'un des atouts majeurs de cette formule des ministres d'État n'est pas mentionné, à peine effleuré par G. Bergeron lorsqu'il fait référence « à une étude plus mûrie des grandes législations ». En plaçant le ministre d'État comme animateur en amont des politiques publiques, participant à la définition même du problème et des solutions possibles à l'échelle d'une mission réunissant plusieurs ministères, la formule donnait la possibilité de percer la compartimentation entre les organisations, crainte par le PM, d'établir en amont une lecture des enjeux interministériels et de faire participer tous les secteurs concernés à la définition de solutions viables qui ne seraient pas à l'origine de nouveaux problèmes pour certains ministères. Un atout dont il est possible d'imaginer l'impact théorique, mais dont il est difficile de faire la démonstration.

La tendance de fond d'un renforcement de la coordination des instances sous la responsabilité du gouvernement se poursuit néanmoins. Gérard Bergeron voyait dans l'institutionnalisation progressive des cabinets ministériels, dans l'établissement du Secrétariat général du gouvernement, dans l'augmentation des contrôles du CT et du MFP l'indication d'une « nette volonté gouvernementale de prise en main et de contrôle permanent d'en haut sur l'organisation et l'activité administratives. » Pour cet auteur, la modification de la formule n'affecte pas « une intention coordonnatrice intacte et même réaffirmée ». En donnant en exemple les ministres d'État et les comités interministériels, Gérard Bergeron estime que la coordination peut aller très loin, n'excluant que la subordination directe :

La coordination? Le vocable est de modestie et de modération. L'arrière-pensée est de direction effective et de réintégration au moins partielle à partir de la tête gouvernementale. À part la subordination propre et immédiate, la coordination n'exclut rien. (Bergeron, 1984, p. 303)

La création de ministres « délégués » par le gouvernement Lévesque est également qualifiée d'innovation du point de vue de l'organisation du Conseil exécutif et dans une optique de coordination des décisions. À la différence des ministres d'État ayant un rôle d'orientation et de coordination à l'égard d'une mission gouvernementale, les trois ministres délégués désignés par le PM Lévesque (à l'énergie, aux loisirs et sports et à l'environnement) avait un rôle de coordination sur un volet de l'activité gouvernementale qui transcendait les frontières des ministères, un rôle pas facile à assimiler par l'appareil gouvernemental puisqu'il n'en existait plus qu'un en 1980 :

(...) les ministres délégués constituaient une innovation très intéressante dans la panoplie des organes gouvernementaux. Ces ministres, en effet, administraient non pas un objet physique mais « l'objet administratif » que constitue l'interdépendance de plusieurs ministres à portefeuille, également et partiellement compétents à l'égard d'un secteur. Ainsi, l'Environnement, comme objet d'administration, n'existe pas en soi; il consiste plutôt en un champ administratif constitué par les opérations de plusieurs acteurs dont les décisions peuvent affecter ledit champ. (...) Foncièrement, les trois ministres délégués étaient donc des ministres de coordination et d'intervention dans le processus de décision d'autres acteurs et les administrations légères qui leur ont été rattachées auraient dû, normalement, évoluer vers un type d'institution administrative bien connu en France, telles la Délégation à l'Aménagement du Territoire et la Délégation à la Recherche scientifique.

Malheureusement, nos « jeunes » institutions politiques et administratives ne semblent pas disposées à intégrer et perpétuer ces types d'organes (ministre délégué et délégation). (p. 34). Outre que les ministres délégués ont été perçus comme des ministres juniors en attente d'un portefeuille (le ministre délégué à l'Environnement, par exemple, s'est efforcé d'acquérir le portefeuille de l'objet eau, physique et sectoriel), ils ne semblent pas avoir distingué leur rôle (coordination) de celui des ministres d'État (orientation). Actuellement (février 80), il ne subsiste plus qu'un seul ministre délégué. Il s'agit du « ministre délégué aux Affaires parlementaires » dont les attributions en font bien un ministre de coordination. (p. 35-36) [Les autres sont devenus ministères]. (...) un type d'organe nouveau et à vocation spécifique, parmi les institutions de la fonction gouvernementale, a été abandonné, marquant par là une imparfaite conceptualisation des différentes sortes de contribution des acteurs gouvernementaux à la fonction (gouvernementale) qu'ils assument collectivement dans le système politique. (*L'appareil gouvernemental... 1960-1980*, 1980, p. 36)

Le Conseil du trésor (30)

Instrument majeur du pouvoir central de coordination de l'État québécois, avec le Conseil des ministres, le Conseil du trésor créé en 1970 prend du galon durant cette période¹⁷⁵. Son identité se trouve renforcée à partir de 1981 par la nomination d'un ministre à plein temps qui en assure la présidence : jusque là, le CT avait été présidé par le ministre des Finances. Le pouvoir de

¹⁷⁵ C'est aussi l'analyse qu'en fait Gérard Bergeron (1984, p. 321).

coordination du CT en matière de gestion des ressources humaines se trouve élargi par l'abolition du ministère de la Fonction publique en 1983 : si la négociation des premières conventions collectives de travail dans les années 1960 avait amené le gouvernement à se créer un ministère devenant le représentant de l'employeur, cette structure additionnelle à la tête de l'État n'apparaissait plus nécessaire et c'est le CT qui a récupéré les mandats les plus sensibles pour l'État employeur, notamment l'élaboration des grandes politiques en gestion des ressources humaines, les relations avec les syndicats et associations d'employés ainsi que la négociation des conventions collectives, la classifications des emplois et la rémunération. Les autres mandats du ministère furent transférés à un nouvel organisme, l'Office des ressources humaines, qui remplaçait l'Office du recrutement et de la sélection du personnel (LFP, 1983).

Si les budgets et les ressources humaines du MCE ont augmenté substantiellement durant cette période, ceux du CT ont crû davantage. Alors que l'effectif du MCE croissait de 2,14 entre 1975-1976 et 1984-1985 (de 182 à 389 personnes-années) tel qu'illustré au tableau 15 ci-dessus, l'effectif du CT augmentait de 2,55 (de 124 à 316 personnes-années) durant la même période¹⁷⁶. Pour ce qui est du budget global alloué, l'écart favorisant le CT est encore plus important, soit 3,8 pour le CT et 1,5 pour le MCE, en dollars constants¹⁷⁷.

Le transfert des mandats du MFP au CT en 1983-1984 compte pour beaucoup dans l'augmentation de ces ressources, l'effectif du CT passant de 214 personnes-années en 1982-1983 à 323 l'année suivante (croissance de 1,5) et le budget augmentant de 1,36, passant de 9 685 200 à 13 164 900¹⁷⁸ (mais de 1,28 en \$ constants). Le contexte de forte croissance de l'État et la crise budgétaire du début des années 1980 ont aussi joué dans cette croissance des ressources. La création du Centre pour le développement de la productivité au SCT en 1984 en est une illustration. Mais c'est avec la démarche visant une rénovation de l'administration publique que le SCT manifeste publiquement une réflexion d'ensemble sur l'administration publique et qui plus est, se fait participative. Le central n'a plus toutes les réponses et fait appel

¹⁷⁶ *Crédits du Québec, 1976-77*, p. 9-1 et *Crédits du Québec 1985-1986*, p. 10-1.

¹⁷⁷ Idem. Pour le MCE : de 5,3 à 14,9 millions entre 1975-76 et 1984-85, cela constitue une augmentation apparente de 2,8 mais de 1,5 en dollars constants. Pour le CT : de 2 055 100 à 15 048 800 entre 1975-1976 et 1984-1985, cela représente une croissance apparente de 7,3 mais de 3,8 en dollars constants. Calculs fondés sur la variation de l'indice des prix à la consommation fournie par Statistique Canada, consultée sur le site internet de l'institution le 16 janvier 2014. Alors que l'année de référence, 2002, a une valeur de 100, la valeur de 1976 est de 31,1 et celle de 1985, de 63.

¹⁷⁸ *Crédits du Québec, 1983-1984*, p. 12-1 et *Crédits du Québec 1984-1985*, p. 11-1.

aux MO pour cerner les problèmes et les solutions : la relation entre le centre et ses parties constituantes prend une tournure plus égalitaire.

Les cabinets politiques (31)

Ces bureaux à vocation politique existent depuis longtemps au sein de l'État québécois, chaque ministre pouvant compter sur une équipe d'assistants choisis par le parti politique : jouant un rôle d'animation/liaison plutôt modeste sous les gouvernements précédents, ils prennent une importance accrue sous le gouvernement du Parti québécois¹⁷⁹, ce qui a un impact sur la coordination au sein de l'État. Le rôle des cabinets n'est pas défini dans les lois, mais l'existence de la fonction d'assistance aux ministres est reconnue depuis longtemps, le statut de secrétaire particulier apparaissant dans la Loi du service civil de 1943. Le statut de directeur de cabinet du PM est reconnu dans la Loi sur la fonction publique de 1978 (c. 15, a. 1) et dans la Loi sur l'exécutif (1983, c. 55, a. 142) et lui vaut le rang et les privilèges d'un sous-ministre. Le budget consacré au cabinet du PM Lévesque fait un bond dans les premières années de son mandat pour atteindre un sommet à la dernière année complète de l'expérience des ministres d'État (trois fois plus que sous le gouvernement précédent), puis redescendre à un niveau voisin de ce qu'il était la première année de son gouvernement : de 2,5 millions à la dernière année du gouvernement précédent (1975-76), il passe à 5 millions en 1979-80, puis à 7,7 (1981-82) pour redescendre progressivement jusqu'à 3,2 millions en 1984-85)¹⁸⁰. Le texte du premier rapport annuel du MCE consacre un long passage aux différents rôles exercés à l'intérieur du cabinet du PM.

M. L. Bernard fait une présentation élaborée du travail des cabinets dans une perspective critique qui contextualise l'état de situation sous le gouvernement du Parti québécois. Il nous apprend qu'une soixante de personnes travaillent au bureau du PM, se consacrant surtout à des tâches de liaison et de communications; mais son intervention a aussi des impacts sur le choix des grandes politiques du gouvernement, sur des nominations de dirigeants, sur le programme des communications gouvernementales et sur le maintien de bonnes relations entre les différents cabinets de ministres, autant de facettes qui peuvent avoir des impacts sur la coordination au plus haut niveau du gouvernement :

¹⁷⁹ *L'appareil gouvernemental... 1960-1980*, 1980, p. 60-62,

¹⁸⁰ Livre des crédits de l'année suivant l'année citée, programme 3, élément 1 et programme 2, élément 1 à compter de 1983-1984).

Au Québec cependant, son rôle [le cabinet du PM] est surtout orienté vers des tâches de liaison et de communication (...) et son influence s'exerce moins sur l'administration quotidienne de l'État que cela ne semble être le cas ailleurs – à Ottawa ou à Toronto, par exemple. (...) C'est donc surtout dans le choix des grandes orientations, des nouveaux programmes, de certaines nominations, de l'adoption du programme législatif que sa présence se fera vraiment sentir. C'est à lui, par ailleurs, que reviendra le rôle délicat de développer et de mettre en valeur l'image de marque du PM et de son gouvernement et, à cette fin, de coordonner, en collaboration avec le ministère des Communications, l'ensemble du programme gouvernemental de communications. (...) Enfin, comme nous l'avons mentionné, il devra exercer à l'égard des autres cabinets ministériels un rôle de leadership axé sur la cohésion de l'équipe gouvernementale et la cohérence de son action. (Bernard, 1987, p. 120-121)

L'auteur établit à 15 millions de \$ le budget alloué à l'ensemble des cabinets dont plus de 2 millions \$ au cabinet du PM : bien qu'il ne précise pas l'année de référence, on peut penser qu'il se rapporte à 1985-86 ou à 1986-87. Il avance que les cabinets ministériels sous la forme pratiquée au Québec ont « peu d'équivalent » ailleurs (ibid., p. 113), qu'ils sont de création récente et que leur place dans l'appareil d'État n'est pas clairement établie :

D'instauration relativement récente, les cabinets ministériels n'ont pas encore trouvé, chez nous, leur place définitive dans notre système de gouvernement. Bien que leur existence même soit de moins en moins contestée, leur ampleur et leur rôle font continuellement l'objet de controverses. Disons d'abord que la loi ne confère aucun pouvoir au cabinet ministériel ou à ses membres. (...) Le cabinet ministériel ne peut donc pas agir directement mais seulement par l'entremise du ministre lui-même ou de l'Administration. (Ibid., p. 116)

Le type de travail qu'ils effectuent auprès des ministres (liaison, soutien matériel et aide à la direction) est indispensable selon L. Bernard :

On peut classer en trois catégories principales les fonctions d'un cabinet ministériel :

1. Un rôle de liaison : le cabinet doit voir aux bonnes relations du ministre avec ses collègues, ses électeurs, son parti, la presse, les groupes de pression et les citoyens en général ;
2. Un rôle de soutien matériel : le cabinet doit tenir l'agenda du ministre, faciliter ses déplacements, répondre à sa correspondance et s'assurer qu'il reçoit tout le soutien dont il a besoin dans l'accomplissement de ses tâches ;
3. Un rôle d'aide à la direction : le cabinet doit soutenir le ministre dans sa tâche générale de direction politique, notamment en diversifiant ses sources d'information. (Ibid., p. 116)

Mais certaines façons d'agir soulèvent des critiques résume M. Bernard. L'une porte sur la fonction de liaison et l'utilisation de ces ressources à des fins partisans ; une autre concerne l'utilisation possible de leur rôle d'aide à la direction pour s'arroger un pouvoir d'intervention directe qui n'appartient qu'au ministre ou pour faire écran entre ce dernier et son administration (ibid., p. 117). Pour lui la réponse est claire, pas de court-circuitage là non plus, les contacts entre les membres du cabinet et l'Administration doivent passer par le sous-ministre ou ses adjoints (ibid., p. 120); dans la pratique, des sous-ministres ont constaté bien des écarts à cette ligne de conduite.

Comme les cabinets politiques n'ont pas de rôles reconnus dans une loi, ils ne sont pas tenus non plus de rendre des comptes publiquement, de faire rapport de leurs activités, si ce n'est à leur ministre et dans la discrétion. Alors que les textes officiels sont muets à cet égard, M. Bernard accorde aux cabinets ministériels une importance considérable dans la coordination interministérielle et le fonctionnement de l'administration :

Il faut également mentionner qu'il existe tout un réseau de relations entre les cabinets des différents ministres, et entre ceux-ci et le cabinet du PM. La qualité de ces relations, qui peut varier d'un secteur à l'autre et d'une époque à l'autre, a d'énormes répercussions sur le fonctionnement de l'appareil administratif. Alors que les bonnes relations entre cabinets facilitent énormément la coordination interministérielle, celle-ci devient au contraire très difficile lorsque les divers cabinets sont à couteaux tirés. C'est par conséquent une des tâches les plus importantes du bureau du PM que de veiller à ce que règne un climat de bonnes relations aussi bien à la tête des ministères qu'entre les différents cabinets ministériels. (Ibid., p. 119)

Cette analyse est congruente avec la place prépondérante accordée aux ministres (au politique) dans la direction et la coordination de l'État québécois. Le personnel de cabinet, agissant au nom de son ministre, se trouve porté par ce pouvoir. Et comme les budgets et les effectifs alloués aux cabinets politiques ont beaucoup augmenté durant cette période, que le gouvernement s'est montré très actif dans l'adoption de nouvelles législations, politiques et programmes, on peut avancer que le personnel politique fut plus présent dans le fonctionnement de l'appareil administratif que sous les gouvernements précédents. Un analyste parle d'un nouveau style insufflé par le PM Lévesque :

Le Premier ministre Lévesque a imprimé, au fonctionnement de son Cabinet, une forte intégration aussi bien des angles d'approche aux problèmes qu'au déroulement des travaux eux-mêmes... L'originalité et l'intérêt de ce nouveau style est de conférer au Cabinet du Premier ministre le véritable rôle de direction politique qu'il doit avoir, compte tenu de la nature de la fonction de premier ministre et de la place de cet acteur gouvernemental au centre du système politique. (*L'appareil gouvernemental... 1960-1980*, 1980, p. 63)

Bien situé au sein du cabinet du PM, Mme Martine Tremblay révèle une facette plus partisane de cette politisation en évoquant la méfiance d'une bonne partie du personnel du cabinet du PM à l'égard de la haute fonction publique, méfiance combattue par le PM lui-même et M. L. Bernard :

Fermement appuyé par le technocrate Louis Bernard et un Jean-Roch Boivin que n'étouffe pas le réflexe partisan, il [le PM] va donc s'employer à contrer les méfiances de plusieurs de ses collègues et de certains membres influents de sa garde rapprochée à l'égard de ces hauts fonctionnaires expérimentés et aguerris qui ont comme principal défaut d'avoir servi loyalement les gouvernements précédents. (...) Cette attitude de méfiance est à l'époque largement incarnée par le directeur de cabinet adjoint aux affaires politiques, Michel Carpentier, et ceux qui travaillent près de lui. (Tremblay, 2006, p. 65-66) / « La prudence du PM, de même que l'expérience de la cohabitation

politico-administrative, (...) ont contribué à créer progressivement un climat de confiance minimale qui s'est maintenu jusqu'à la fin du premier mandat de René Lévesque, malgré les inévitables soubresauts qui ponctuent normalement la vie et le fonctionnement des instances gouvernementales. / Un des facteurs de friction avec « la machine » est venu de la tendance des cabinets péquistes à intervenir beaucoup plus massivement que leurs prédécesseurs libéraux à la fois dans l'élaboration des politiques et dans le fonctionnement des ministères. (Ibid., p. 67)

Selon l'analyse qu'en fait Mme Micheline Plasse, « les chefs de cabinets péquistes dérangent plus que leurs prédécesseurs » et « ce nouveau rapport de force diminue le poids du pouvoir des hauts fonctionnaires »¹⁸¹. Une situation qui ne plaît pas au PM qui fait une mise au point en mai 1977 invitant les conseillers dans les cabinets à mieux compléter leur ministre au plan politique et leur indiquant qu'ils ont un « rôle de chien de garde, si on veut, de clignotant à l'occasion, pas de substitution. » (Tremblay, 2006, p. 68). Une dizaine de conseillers politiques iront plus loin en 1981 en dénonçant anonymement le blocage des hauts fonctionnaires au journal *Le Devoir* : dans un article sous le titre « *Plusieurs attachés politiques dénoncent le boycottage des mandarins de Québec* » :

Déplorant que « notre propre gouvernement a très peu nommé de péquistes à des postes clés », ils estimaient que « les rapports entre les cabinets (ministériels) et les hauts fonctionnaires sont aujourd'hui à un point tournant, dont l'enjeu est tout simplement le pouvoir » (*Le Devoir*, le 11 septembre 1981). (Bergeron, 1984, p. 305)

Une fronde sans suite que le PM rabrouera publiquement en indiquant qu'il s'agissait de la position unanime du Conseil des ministres¹⁸². D'ailleurs il avait campé dès 1977 le rôle du cabinet du PM dans le champ de la coordination gouvernementale et non de la conception de politiques ou de la mise en œuvre¹⁸³.

Des indices de la politisation plus grande de la gestion gouvernementale viennent d'autres acteurs de l'époque. M. R. Bolduc, qui a travaillé sous différents gouvernements depuis les années 1950, situe l'entrée des « machines politiques » dans les cabinets à l'arrivée au pouvoir

¹⁸¹ Micheline Plasse, « Les chefs de cabinets ministériels au Québec : la transition du gouvernement libéral au gouvernement péquiste (1976-1977) », dans *Revue canadienne de science politique*, XIV, 2 (juin 1981), p. 332.

¹⁸² « Le premier ministre Lévesque profita d'une conférence devant l'Institut d'administration publique du Canada pour condamner l'attitude de ces attachés politiques. Il s'agissait de « d'une injustice doublée par l'espèce de manque de courage que représente l'anonymat. » Il précisait qu'il ne faisait qu'exprimer « l'opinion unanime du Conseil des Ministres » (*Le Devoir*, le 10 décembre 1981). » (Bergeron, 1984, p. 305.)

¹⁸³ Dans une entrevue au journal *Le Devoir* le 24 septembre 1977 : « [...] si le personnel devient trop lourd autour du premier ministre, il risque de se substituer à l'appareil normal de décision qu'il faut coordonner le mieux possible mais auquel on ne doit pas se substituer; autrement, on paralyse tout. » / Le défi du premier ministre et de son entourage consistera donc bien davantage à opérer un équilibre et à assurer la coordination de l'action gouvernementale – à attacher les fils, pour utiliser le jargon en usage – plutôt qu'à provoquer le choc des idées. » (Tremblay, 2006, p. 108-109)

du Parti québécois, avec comme conséquence la déstabilisation de la haute fonction publique devant cette nouvelle concurrence :

Avec la diversité des opinions et des intérêts des classes moyennes dans la deuxième partie des années 1960, les options politiques se départagèrent davantage, de sorte qu'en 1976, avec l'arrivée du Parti québécois, les machines politiques entrèrent dans les cabinets de ministres pour concurrencer la haute fonction publique, qui perdit sa stabilité. De là à ouvrir l'accès aux postes de cadres à ceux qui passaient par la filière politique, où la loyauté passe avant la compétence, il n'y avait qu'un pas très vite franchi. / La fonction publique des années 1970 était peut-être trop fermée sur elle-même. Il est difficile de juger. Je note que le même phénomène s'est produit en Angleterre sous Tony Blair, et que, dans les années 1960, sous Harold Wilson, on se plaignait du conservatisme de la haute fonction publique. Puis, Margaret Thatcher sentit elle-même le besoin d'avoir ses propres conseillers en dehors de la filière normale. (Bolduc, 2012, p. 176)

Si M. Bolduc convient que la fonction publique était peut-être trop fermée sur elle-même et que le phénomène décrit s'est produit ailleurs sous d'autres gouvernements, il ne prise pas l'accès à des postes de cadres par la filière politique. Mais son malaise est plus large et englobe le changement de comportement de certains gestionnaires qui ne font plus montre de la neutralité affichée sous le gouvernement précédent :

À mesure que le temps passait au MAM [ministère des Affaires municipales], je sentais un certain inconfort avec mon ministre. Plusieurs cadres supérieurs du gouvernement, loyaux sous le gouvernement précédent, se comportaient comme des hommes de parti sous le nouveau gouvernement : il se créait des chapelles. Je n'aimais pas cette attitude parce que, pour moi, le service de l'État était sacré et nous n'étions pas là pour plaire afin de survivre, mais pour faire notre métier comme auparavant. / J'en causai avec le nouveau secrétaire général du gouvernement, Louis Bernard, mais il avait d'autres préoccupations plus prioritaires – constitutionnelles, politiques, etc. -, si bien que je décidai de ne pas me battre contre le courant inutilement. Mais je n'étais pas heureux de ce nouveau contexte administratif; (...). (Ibid., p. 213-214)

M. Bernard n'a pas abordé directement cette question, mais un passage de son livre de 1987 témoigne d'une préoccupation quant aux risques que fait peser la prépondérance politique sur une fonction publique qui a une courte histoire de neutralité :

En contrepartie de cette prépondérance dans la direction de l'État, les élus politiques ont l'obligation de respecter l'intégrité de la fonction publique, son caractère de permanence et sa neutralité politique. La tradition d'autonomie et de responsabilité de notre fonction publique québécoise est encore jeune, et il faut prendre bien garde de ne pas la saper, même involontairement, par des interventions massives à saveur partisane. (...) Le gouvernement a donc le devoir de ne pas abuser de ses pouvoirs et de traiter ses fonctionnaires, à tous les paliers, avec respect et confiance. (Bernard, 1987, p. 122)

M. Iain Gow fait aussi le constat d'une politisation de l'administration publique qui n'est pas sans effet sur les hauts fonctionnaires :

Donc, au début de 1979, les rapports entre le politique et l'administratif ont passablement changé au Québec. La direction politique est renforcée et le sommet de l'appareil administratif est davantage politisé. (...) Les changements introduits par le gouvernement visent à lui permettre de choisir en

fonction d'analyses aussi bien politique que technique. Dans ce processus le fonctionnaire retrouve son rôle normal d'analyste technique et d'exécutant; il est au politicien ce que l'ingénieur est à l'architecte. Ceci a un effet démoralisant sur la haute fonction publique qui se sent écartée de plusieurs grandes décisions et les occasions de conflits ne manquent pas entre les cadres supérieurs et les membres (plus jeunes et plus partisans) des cabinets ministériels.¹⁸⁴

Ce qui peut paraître paradoxal quant à la politisation de l'appareil administratif, c'est que le gouvernement péquiste ferma la porte d'entrée privilégiée à la fonction publique au personnel de cabinet lorsque la Loi sur la fonction publique fut adoptée en 1978, alors que depuis la loi de 1969 créant le ministère de la Fonction publique, le personnel politique devenait membre de la fonction publique dès sa nomination, obtenait la permanence au bout de 6 mois et pouvait alors se faire reclasser dans la fonction publique¹⁸⁵. De plus, cette loi laissait peu de marge de manœuvre à l'administration dans le choix des personnes qualifiées en obligeant la nomination selon l'ordre de qualification (très strict) sur la liste des personnes qualifiées, une approche destinée à empêcher le « patronage des fonctionnaires ». Cette approche rigide devint vite intenable et le mode de nomination fut assoupli avec une profonde refonte de la Loi sur la fonction publique en 1983, mais la porte demeura hermétiquement fermée pour le personnel de cabinet : seule la voie du concours (et ce depuis la mise en œuvre de cette loi en 1979) permettait l'accès à un emploi régulier de la fonction publique, une étanchéité qui a tenu jusqu'en 2002¹⁸⁶. M. Bernard revient sur le sujet en 1987 en indiquant qu'il est personnellement contre le rétablissement d'une passerelle facile entre le cabinet politique et la fonction publique, privilégiant le concours pour tous, l'indice selon nous qu'une pression pour un retour en arrière persistait au sein des cabinets (Bernard, 1987, p. 115).

¹⁸⁴ GOW, James I. (1984), *La réforme institutionnelle de la fonction publique de 1983 : contexte, contenu et enjeux*, Politique, n° 6, p. 60-61.

¹⁸⁵ *Loi du ministère de la fonction publique*, c. 14, 1969, a. 40. Le premier message inaugural du gouvernement le 8 mars 1977 annonçait une refonte de la Loi de la fonction publique : « À notre avis, il est non moins nécessaire d'améliorer dans quelques secteurs clés la gestion interne au gouvernement afin de mieux assurer aussi bien l'intégrité que l'efficacité de l'administration publique. C'est ainsi que nous aurons à procéder à une refonte de la Loi de la fonction publique, de même qu'à l'adoption d'une loi sur le Vérificateur général. » *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1977, vol 10, Nos 1-35, Tome 1, p. 4. Il faut préciser que la première version du projet de loi prévoyait le maintien de cet accès privilégié, mais que le gouvernement a reculé devant les critiques pour en venir à la règle du concours pour tous.

¹⁸⁶ Avec l'ouverture d'une brèche par la voie d'un concours réservé aux titulaires de certaines fonctions au sein des cabinets politiques.

Si le gouvernement investit plus profondément une partie du champ laissé antérieurement aux administrateurs, la fonction publique n'en est pas moins protégée du politique selon G. Bergeron :

Depuis 1959, les fonctionnaires québécois ont vu graduellement leur statut précisé, leurs rôles valorisés et leurs traitements nettement améliorés. Ils sont maintenant à l'abri des pressions politiques ou de l'arbitraire gouvernemental qui prévalaient à l'époque antérieure, autant dans leur carrière professionnelle que dans leurs activités civiques. » (Bergeron, 1984, p. 306)

Somme toute, la configuration du système de décision et de coordination au sein du pouvoir exécutif décidé par le gouvernement du Parti québécois s'est située dans la continuité des initiatives du gouvernement précédent tout en y ajoutant des innovations comme les ministres d'État, les ministres « délégués », le Comité des priorités et des comités temporaires constitués par décret¹⁸⁷. Les principales caractéristiques du dispositif québécois de décision centrale et de coordination interministérielle au sein du gouvernement de cette période, selon M. L. Bernard, seraient les suivantes :

- 1) la coordination interministérielle se fait par la négociation directe entre les ministres intéressés (et non par une formule d'arbitrage par un tiers) (ibid. p. 90);
- 2) le processus est centré sur les comités ministériels permanents et non sur le PM (ibid. p. 91);
- 3) seul le Conseil des ministres a un pouvoir de décision, les comités émettant des recommandations, y compris le Comité des priorités qui a évité de se transformer en « inner cabinet » (ibid. p. 91);
- 4) le fardeau de la coordination repose sur les ministres, les fonctionnaires n'ayant qu'un rôle de soutien technique (ibid. p. 91);
- 5) l'autorité du Conseil du trésor en matière budgétaire a été conservée intacte et même renforcée, les comités ministériels permanents ne pouvant intervenir en cette matière (ibid. p. 91);
- 6) l'expérience des ministres d'État a aidé à consolider le processus de coordination collective (ibid., p. 84);
- 7) le rôle de soutien important du Secrétariat général pour l'analyse des dossiers dans une perspective d'ensemble et le respect de la procédure établie dans le cheminement des dossiers (ibid. p. 91-92).

¹⁸⁷ Mais il aurait pu en être autrement. M. L. Bernard mentionne que deux hypothèses ont été discutées avant le choix final : une coordination autour du PM ou une coordination collective : « En effet, après les élections de novembre 1976, lorsque s'est posée la question de l'organisation des structures du gouvernement, deux écoles de pensée se sont manifestées. L'une favorisait l'organisation et la coordination autour du Premier ministre, l'autre autour de comités ministériels renforcés. Après deux jours de discussions, le Premier ministre trancha en faveur de la deuxième hypothèse, favorisant ainsi une direction plus collégiale des affaires de l'État. À ma connaissance, personne n'a jamais, dans les années qui suivirent, remis en cause la sagesse de cette décision. » (Ibid., p. 65-66).

Son verdict d'ensemble sur l'expérience québécoise en ce qui a trait à « l'art de se gouverner » est positif et il y voit une conséquence du respect des rôles des acteurs en cause¹⁸⁸. Il lui trouve un point faible néanmoins, le court-circuitage, phénomène qui ne semble pas cependant avoir grippé le fonctionnement régulier du modèle établi, selon un autre passage du texte¹⁸⁹.

Il conclut que le Québec a adapté à ses besoins les institutions héritées du régime britannique et qu'un équilibre harmonieux règne entre ses principales composantes :

Plusieurs des nouvelles façons de faire, mises au point pour un meilleur ajustement aux défis de la société moderne, font preuve d'originalité et témoignent de l'habileté qu'ont démontrée les Québécois à adapter à leurs besoins les institutions héritées de la tradition britannique. Tout en s'inspirant de l'exemple de ses voisins, le Québec se gouverne de plus en plus « à la québécoise ». Pour le meilleur ou pour le pire. (Ibid., p. 131) / D'une façon générale, on peut affirmer que le système québécois a réussi à maintenir au cours des dernières années une bonne dose d'harmonie dans les relations entre ses principales composantes. On n'y a vu peu d'affrontements sérieux entre le Parlement et le gouvernement, ou entre les ministres et les fonctionnaires. Les pouvoirs y sont en équilibre, la prépondérance étant, comme on s'y attend, dans le camp du gouvernement qui en répond à l'électorat. C'est toutefois un équilibre qui n'est jamais définitif, qui résulte de plusieurs facteurs complexes, auquel il faut rester continuellement attentif. Car un exécutif dominant ne vaut guère mieux qu'une bureaucratie toute-puissante ou qu'un parlement dominateur. (Ibid., p. 132)

Mais, selon M. Bernard, le modèle québécois continue de s'adapter avec l'atténuation de la prépondérance gouvernementale dans la société et l'amorce de nouvelles formes de concertation avec des acteurs socio-économiques extérieurs à l'État :

Si la direction de l'État exige une collaboration efficace des ministres et des fonctionnaires, elle ne saurait plus se faire désormais sans un partage avec d'autres acteurs sociaux. Il faut souhaiter que cette atténuation de la prépondérance gouvernementale dans notre société soit contrebalancée par l'émergence de nouvelles formes d'harmonisation, de concertation, de dialogue. Car, comme toute société en situation vive de concurrence, le Québec pourrait difficilement se passer de foyers efficaces d'intégration de son action économique et sociale. C'est là une tâche nouvelle à laquelle nous avons à peine commencé à nous attaquer. (Ibid., p. 132).

¹⁸⁸ « En tout cas, si on la compare aux systèmes en vigueur ailleurs, la coordination à la québécoise semble relativement légère, rapide et efficace. Elle correspond aux attentes des principaux acteurs et leur paraît aller dans le sens de la nature des choses ; ses processus sont « naturels » et ne s'éloignent pas des rôles traditionnels de chacun. » (Ibid., p. 92)

¹⁸⁹ « Il faudra également être attentif à la stricte observance de la procédure qui régit le cheminement des dossiers. C'est peut-être là le point faible du système québécois, qu'il est facile de court-circuiter en saisissant directement et inopinément le Conseil des ministres de questions particulières qui n'ont fait l'objet d'aucun examen préalable, ou dont l'examen n'est pas encore terminé. (Ibid., p. 90) (...) / Il appartient au secrétaire général du gouvernement de veiller au respect de cette procédure. C'est sans doute sa tâche la plus exigeante. Pour réussir, il doit compter sur l'appui constant du PM. Il y a, en effet, mille et une bonnes raisons qu'un ministre peut invoquer pour sauter des étapes et court-circuiter le système : c'est une urgence imprévue, c'est un engagement politique, c'est une commande du PM, etc. Le système de coordination que nous venons de décrire ne pourrait absolument pas fonctionner s'il n'était pas capable de résister à ce genre de pression. » (Ibid., p. 87)

Le rôle clé du Premier ministre (32)

Dans le système de coordination déployé au Québec, le rôle clé joué par le Premier ministre repose sur les grands pouvoirs qui lui sont consentis sur le gouvernement et sur la haute administration. Chef de son parti politique, il a la main haute sur les activités partisans. Comme premier ministre, il a le pouvoir de choisir et de démettre les ministres, de déterminer leurs responsabilités ministérielles et de choisir les sous-ministres et dirigeants d'organismes (au sens strict, il recommande au Conseil des ministres leur nomination, ainsi que celle des tous les autres titulaires d'emplois supérieurs nommés à la prérogative du gouvernement). Cette prééminence du rôle du premier ministre, une caractéristique des systèmes parlementaires de type Westminster, n'est pas nouvelle au Québec, mais elle a pris de l'ampleur avec l'accroissement du rôle de l'État et l'utilisation plus prononcée du pouvoir du PM de définir l'organisation des ministères et les mandats de ses ministres, un tournant qui se serait pris dans les années 1960 selon L. Bernard :

La structuration des ministères et la définition des tâches ministérielles sont intimement liées à la composition du Conseil des ministres. Or, à cet égard, il y a eu au cours des ans un important changement de perspective. Il y a une vingtaine d'années, la nomenclature des ministères servait de cadre quasiment intangible à la constitution de l'équipe ministérielle : il s'agissait tout simplement pour le Premier ministre de choisir les personnes qui rempliraient au mieux les postes disponibles, sans trop s'interroger sur la définition de ces postes. Mais, peu à peu, les PM se sont libérés de ce carcan en choisissant de définir eux-mêmes les postes ministériels en fonction de la conjoncture politique et en utilisant la flexibilité permise par la Loi sur l'exécutif pour réaménager dès le départ, par décret, la répartition des tâches entre les ministères et entre les ministres. De sorte qu'à l'heure actuelle, au Québec, la structuration des ministères et la définition des fonctions ministérielles sont devenues, comme la composition du cabinet, une prérogative personnelle du Premier ministre.¹⁹⁰

L'auteur attribue l'accroissement important des modifications aux structures et mandats ministériels à ce pouvoir que les PM exploitent plus à fond en ces années-là, ce que les faits confirment¹⁹¹. Bien que le système de coordination soit axé sur la recherche de consensus et les

¹⁹⁰ Bernard, 1987, p. 107-108. (Dans la note 15 il réfère au texte de l'article 9 de la Loi sur l'exécutif qui donne beaucoup de souplesse dans la définition des devoirs des membres du Conseil exécutif).

¹⁹¹ En effet, l'action des premiers ministres sur la configuration de leur Conseil des ministres croît dans le temps. Entre 1960 et 1966, le PM Lesage procède à des nominations à 28 ministères différents et à 8 nominations de ministres d'État. De 1966 à 1970, les deux PM de l'Union nationale procèdent aussi à des nominations à 28 ministères différents et à 10 nominations de personnes différentes à des postes de ministres d'État. De 1970 à 1976, le PM Bourassa procède à des nominations à 32 ministères différents (dont 3 qui ont changé de nom) et procède à 17 nominations de personnes différentes à des postes de ministres d'État. Sur une période un peu plus longue de 9 ans, le PM René Lévesque est très actif en procédant à des nominations à 36 ministères différents (dont 6 ont changé de noms) et procède à 42 autres nominations (17 personnes à des fonctions de ministres d'État et 25 personnes différentes à une nouvelle fonction de ministre délégué (plus proche de l'ancienne fonction de ministre d'État sous les gouvernements précédents)) : nous n'avons pas tenu compte du cabinet du PM P.-M. Johnson qui

décisions collégiales, il reste qu'en dernier recours, il revient au PM d'arbitrer en cas d'impasse ou encore de clarifier ses positions s'il a engendré des questionnements avec ses décisions :

Une deuxième conséquence importante de cette évolution, c'est l'accroissement significatif des pouvoirs du PM sur le fonctionnement de l'Administration. Puisqu'il peut créer des structures nouvelles, en abolir d'autres et modifier les mandats de chacune, le Premier ministre devient le grand ordonnateur du système administratif. En contrepartie, c'est à lui qu'il reviendra ultimement d'arbitrer les conflits de juridiction. Car cette autorité est aussi une responsabilité : si la répartition des tâches est conflictuelle, si les mandats sont flous, si les intéressés ont une compréhension différente de leur rôle, on aura spontanément tendance à se tourner vers le PM pour qu'il règle le problème qu'il a lui-même engendré. (Ibid., p. 109)

Ces changements de plus en plus nombreux affectant les responsabilités des ministres et souvent des ministères, ont un impact sur la coordination au sein de l'État. Destinés à mieux donner suite aux volontés du gouvernement, il en résulte des perturbations momentanées au plan du fonctionnement de l'administration dont il est difficile de mesurer l'ampleur, mais dont les manifestations sont connues : incertitude passagère précédant et suivant l'annonce, retards dans certains projets en attente d'orientations, déplacements de ressources humaines et de budgets, accompagnés d'une diminution de productivité liée au temps d'adaptation au nouveau contexte... L. Bernard y voit des conséquences importantes pouvant avoir un impact négatif sur le fonctionnement harmonieux de l'organisation, recommandant d'y aller avec un impact administratif minimal :

Une telle ébullition n'est évidemment pas sans causer de multiples remous dans l'appareil étatique. Une enquête récente montre que les fonctionnaires, bien qu'ils acceptent en général la nécessité des changements intervenus et la dynamique politique qui les sous-tend, sont sensibles néanmoins aux inconvénients que ceux-ci entraînent, notamment quant à la définition trop souvent imprécise et conflictuelle des rôles de chacun¹⁹². (Ibid., p. 108-109)

(...) Au point de vue du fonctionnement administratif, les changements de structures ont un coût élevé. Ils sont inévitablement perturbateurs, ils prennent du temps et consomment beaucoup d'énergies. Ils créent de nouvelles zones grises dans la répartition des tâches entre les ministères et peuvent raviver de vieilles guerres de clocher, surtout si les délimitations de responsabilité ne sont pas parfaitement claires. Les rapports personnels entre ministres et entre fonctionnaires peuvent aussi se détériorer suivant qu'on verra dans les changements des « gagnants » et des « perdants ». On a donc intérêt à minimiser ces coûts le plus possible en effectuant des changements qui, tout en ayant une signification politique maximale, auront un impact administratif minimal. (Ibid., p. 109-110)

n'a duré que du 3 octobre au 12 décembre 1985. Données brutes provenant du site de l'Assemblée nationale consulté le 10 février 2014 : *Les titulaires de ministères depuis 1867*.

¹⁹² Dans une note de bas de page, l'auteur se réfère au document *Pour une rénovation de l'administration publique* du CT et de la synthèse de consultation des fonctionnaires parue dans la revue *Reflets*, numéro spécial de mai 1986.

La pratique consistant à nommer de plus en plus de ministres délégués, si elle rapporte des dividendes en matière de visibilité politique, peut apporter son lot de complications dans la coordination au sein du ministère où est désigné le ministre délégué¹⁹³.

Le fait d'accorder des pouvoirs différents sur une même réalité à plusieurs ministères conduit à des situations conflictuelles. Une répartition des tâches pas claires ou mal acceptées entre ministères peut aussi nuire au fonctionnement de l'État, déjà qu'il existe des tensions entre ministères découlant de missions pouvant se confronter (cf. note 7, Appendice I).

La description que fait Mme Tremblay de la personnalité et du mode de fonctionnement du PM Lévesque montre un chef de gouvernement très engagé dans le processus de décision, suscitant les débats et les avis, très indépendant, difficile à influencer et se réservant les décisions importantes¹⁹⁴.

Si les premiers ministres du Québec depuis le début des années 1960 ont utilisé de plus en plus leur pouvoir prééminent pour modeler les structures gouvernementales en lien avec la croissance rapide de l'État québécois, nous estimons que le PM René Lévesque a poussé à un niveau supérieur l'exercice de ce pouvoir comme la description ci-dessus l'a démontré relativement aux modifications aux instances du Conseil des ministres, à l'accroissement des ressources du MCE et à l'élargissement du rôle des cabinets politiques, entraînant une plus grande politisation de la gestion gouvernementale et un renforcement du rôle clé du PM en matière de coordination gouvernementale.

¹⁹³ « C'est dans ce contexte que s'explique le recours de plus en plus fréquent aux ministres délégués. Il s'agit de membres du Conseil des ministres dont les tâches sont définies par décret et qui sont rattachés à un ministère dont ils n'ont pas la direction. [En note 19 il indique que ce genre de ministres se retrouve dans la plupart des gouvernements]. / L'aspect intéressant de la formule des ministres délégués est qu'on peut obtenir les avantages d'une présence politique accrue tout en évitant de chambarder les structures administratives. (...) Par ailleurs, il faut être conscient que cette formule est plus exigeante pour les personnes concernées, qu'elles soient ministres, fonctionnaires ou membres de cabinet. Son succès dépend en effet de la capacité de chacun de travailler dans un cadre forcément plus flou, où il faut constamment tenir compte de la présence d'autrui et où l'esprit d'équipe doit l'emporter sur la gloriole personnelle. » (Bernard, 1987, p. 110-111)

¹⁹⁴ « Ce qui faisait le plus peur à René Lévesque, c'était l'unanimité, l'absence de débats. (...) Il voulait voir exposer clairement les alternatives, creuser les dilemmes, peser le pour et le contre. Personne d'autre que lui ne devait trancher. S'il avait à procéder à une nomination à un poste important, il exigeait qu'on lui soumette plusieurs hypothèses, même si certains noms semblaient s'imposer. (Tremblay, 2006, p. 132-133) / Pour arriver à se faire une idée, il écoute donc beaucoup plus que certains ne le croient et il lit tout ce qu'on lui envoie. En ce sens, il est extrêmement difficile à influencer. Peu importe d'ailleurs que les opinions proviennent de gens proches de lui, de ceux et celles qu'il fréquente amicalement ou qui bénéficient de son affection. Il ne sera jamais prisonnier du raisonnement de quiconque et va toujours aller chercher le contrepoids ailleurs. » (Tremblay, 2006, p. 134)

La réforme parlementaire (33)

La réforme parlementaire, amorcée dans les années 1960, se poursuit sous le gouvernement du Parti québécois, aiguillonnée par l'action d'un ministre d'État à la réforme parlementaire : plusieurs législations importantes seront adoptées (assainissement du financement des partis politiques, habilitations pour la tenue de référendum...), mais les nombreuses tentatives pour réformer le mode de scrutin n'aboutiront pas. Certains volets de cette réforme ont des répercussions sur la coordination au sein de l'État, notamment lorsqu'il s'agit du rôle des députés, du contrôle sur le pouvoir exécutif et sur l'administration : les thèmes de délégation de pouvoirs, de responsabilité, d'imputabilité et de reddition de comptes animent les débats, ainsi que la diffusion des débats. Après la refonte du règlement de l'Assemblée en 1974, L. Bernard qualifie celle-ci de « réforme du fonctionnement de l'Assemblée », réalisée par consensus entre les partis, « ... qui fut une opération collective bien menée et qui, sur ce plan [du processus], a réussi pleinement » (Bernard, 1987 p. 23-24). Gouvernement et députés ayant des objectifs différents, l'auteur estime que l'histoire de la réforme peut être considérée « ... comme une série de compromis, le gouvernement concédant plus de pouvoirs aux députés en échange d'une plus grande efficacité dans la conduite des travaux » (ibid., p. 24). Relevons les changements les plus en lien avec l'objet de notre recherche.

Alors que la gestion de l'Assemblée nationale était jusque-là entre les mains du parti au pouvoir, la direction étant confiée au Président et à trois ministres choisis par le gouvernement, la Loi de l'Assemblée nationale fut modifiée en 1982 pour qu'elle soit gérée par un Bureau où sont représentés tous les partis : en plus du Président, le Bureau compte quatre députés du parti ministériel et trois de l'Opposition, désignés par les députés de chaque parti. Le Bureau peut déroger aux lois générales s'appliquant à la fonction publique par règlement pour le personnel de l'Assemblée nationale; l'exécutif n'exerce aucun contrôle sur l'administration du Parlement et ce dernier a une autorité quasi complète en matière budgétaire. « Le Parlement jouit donc d'une autonomie complète quant à sa gestion et n'a, à cet égard, de compte à rendre à personne » (ibid., p. 45), ce qui n'est pas sans soulever des questions sur le contrôle des dépenses qui ont augmenté de 60 % après trois ans d'existence du Bureau (contre 17 % pour

l'ensemble des dépenses publiques)¹⁹⁵. Le Bureau prend aussi le relais du gouvernement quant aux pouvoirs à l'égard du Vérificateur général.

L'essentiel de la réforme concerne les commissions parlementaires qui ne dépendent plus totalement des ordres de l'Assemblée et ont un rôle polyvalent. En plus d'étudier les projets de loi et autres questions confiées par l'Assemblée, elles ont dorénavant le pouvoir, de leur propre initiative, d'étudier « ... les règlements et les projets de règlements, les orientations et activités des organismes publics, les engagements financiers et toute autre matière d'intérêt public » et de se définir des mandats spécifiques. Le nombre de commissions a été réduit à neuf (au lieu d'une trentaine), avec un président et un vice-président de partis opposés, trois présidents provenant de l'Opposition; pleinement autonomes, les commissions peuvent siéger à huis clos et elles comptent sur un secrétaire et un personnel de soutien permanent, en plus de pouvoir faire appel à l'expertise externe (ibid., p. 32-33). C'est dans ce contexte que la notion d'*imputabilité* des organismes publics est insérée dans le vocabulaire de l'Assemblée nationale, sans avoir une substance bien définie aux yeux de G. Bergeron qui y voit l'équivalent de « vérification » ou de « contrôle » (Bergeron, 1984, p. 281-282).

L'ajout du mandat de surveillance sur les règlements et les projets de règlement témoigne de la volonté de combler une lacune importante dans le contrôle parlementaire sur une matière de la plus haute importance, la législation déléguée, cette matière à réglementation qui est inscrite dans les lois pour encadrer les actes de l'administration sans engendrer le carcan que représenterait l'insertion de toutes ces dispositions dans le texte de loi. Une commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée avait stigmatisé cette problématique quelques années plus tôt :

De fait, la réglementation est vraiment le royaume, le fief, la chasse-gardée de l'Administration. Les fonctionnaires qui appliquent les règlements sont souvent ceux qui proposent des amendements, des modifications, qui les préparent, les décident, les font approuver. Ils sont également à l'origine des dispositions habilitantes inscrites dans les lois de même que responsables de la mise au point continue de la réglementation.¹⁹⁶

Le Parlement n'y exerce aucun contrôle et le gouvernement en fait rarement un examen détaillé, le contrôle politique étant limité au ministre qui en fait la proposition constate L. Bernard en

¹⁹⁵ G. Bergeron conclut avec une nuance que l'article 127 de la loi 90 (adoptée à l'unanimité) « consacre la presque autonomie de l'Assemblée nationale face au pouvoir exécutif. » (Bergeron, 1984, p. 274)

¹⁹⁶ *Rapport de la Commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée*, (Vaugeois-French), Assemblée nationale du Québec, 1983, p. VII.

1987 (Bernard, 1987, p. 34). Il s'agit pourtant de décisions importantes et nombreuses touchant les citoyens :

Or l'activité réglementaire est très importante. Quantitativement, elle surclasse de loin l'activité proprement législative. Ainsi, en 1982, pendant que l'Assemblée nationale adoptait 17 lois nouvelles et 49 lois modificatrices, le gouvernement édictait 320 nouveaux règlements et 429 règlements modificateurs. Dans la pratique, le citoyen est beaucoup plus directement touché par le règlement que par la loi qui l'autorise, puisque c'est celui-là qui fixe les formulaires, les modalités d'appréciation, les normes détaillées, etc. (ibid., p. 35).

Pour Gérard Bergeron il s'agit d'un enjeu majeur pour l'organe législatif, car le phénomène prend de l'ampleur avec les « lois-cadres »¹⁹⁷. Il ne voit pas dans l'abondance de la production législative l'indication d'une bonne dynamique : « On légifère trop ; on légifère mal. » (Cf. note 8, Appendice I).

Dans son discours inaugural de mars 1983, le PM annoncera un projet de loi pour encadrer l'adoption des règlements qui sera sanctionnée en 1986 (c. 22) sous un autre gouvernement¹⁹⁸.

Ces changements majeurs apportés aux pouvoirs et au fonctionnement de l'Assemblée nationale, intervenus au cours du deuxième mandat du Parti québécois, commenceront à produire des effets sur le fonctionnement gouvernemental qui devient plus exposé au regard des élus et du public¹⁹⁹. La télédiffusion des débats de l'Assemblée plénière (notamment du moment spectaculaire de la période des questions) et de ses commissions parlementaires accroît la visibilité publique du travail des élus et ajoute de la pression sur le gouvernement. Le transfert du rattachement de l'institution du Vérificateur général du gouvernement à l'Assemblée

¹⁹⁷ « La prolifération des « lois-cadres » est, à cet égard, le phénomène récent le plus marquant. Cette espèce de désistement partiel, par « délégation », de l'organe législatif est devenu pratique courante dans les démocraties de type occidental; mais ce n'est pas une raison pour n'y pas voir « problème » du fait que la gouverne québécoise glisse allégrement dans la tendance générale. » (Bergeron, 1984, p. 285)

¹⁹⁸ « De plus, à la suite des travaux de la commission parlementaire sur la législation déléguée et pour répondre aux plaintes nombreuses que suscite un manque général d'information sur ces textes réglementaires, le ministre de la Justice déposera à l'automne un projet de loi fixant un cadre juridique unique et clair au processus d'élaboration et d'adoption des règlements, en ce qui touche notamment leur entrée en vigueur et la publicité qu'on doit leur faire. » *Débats de l'Assemblée nationale, Québec*, Session 1983-1984, vol 27, Nos 1-24, Tome 1, p. 9.

¹⁹⁹ « (...) au cours des dernières années le travail de l'Assemblée nationale et de ses commissions est devenu permanent et s'étend maintenant tout au long de l'année. Il est bien révolu le temps où votre Assemblée ne siégeait que quelques mois l'an et où les parlementaires pouvaient se permettre de cumuler à la fois leurs devoirs de législateurs et d'autres fonctions rémunératrices. Être député, c'est maintenant un travail à temps plein. C'est également un travail des plus exigeants, surtout en ces années difficiles où l'on se tourne de plus en plus fréquemment vers l'Assemblée nationale pour dégager les consensus sociaux, arbitrer les conflits et fixer les priorités sociales. Car, avec la télédiffusion de vos travaux, votre Assemblée et ses commissions sont devenues un forum de discussion exceptionnel qui, par la magie de la communication électronique, permet à l'ensemble de notre société de participer aux grands débats publics. » *Discours d'ouverture* du Lieutenant-gouverneur, *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1983-1984, vol 27, Nos 1-24, Tome 1, p. 7.

nationale est un autre signal fort du renforcement du pouvoir de l'Assemblée nationale dans la surveillance du gouvernement. La Commission spéciale Bisailon sera la première commission émanant de ce nouveau cadre de fonctionnement qui se penchera sur des enjeux d'administration publique, à la demande du gouvernement, et tracera les grandes lignes du rôle que les députés peuvent jouer à l'égard du fonctionnement du gouvernement et de l'administration publique (nous l'analyserons plus loin). Toutefois, les commissions parlementaires ne se prévaudront pas de la possibilité d'examiner la gestion d'organismes publics durant le mandat de ce gouvernement.

Le rôle de l'État (34)

Le débat sur le rôle de l'État s'engage plus profondément, moteur de développement collectif depuis les années 1960; il prendra de l'ampleur au milieu des années 1980 avec des conséquences non négligeables sur la gouverne de l'État et la coordination d'ensemble. Cette thématique est revenue souvent dans plusieurs messages du PM Lévesque inaugurant des sessions parlementaires et dans une moindre mesure dans les discours annuels sur le budget. Un État déjà attaqué dans les années 1980 sous différents angles et dont la crédibilité comme défenseur du bien commun est remise en question²⁰⁰.

Désireux de soumettre à un référendum son projet d'indépendance du Québec, le gouvernement prépare le terrain durant son premier mandat avec un élan réformateur²⁰¹ et l'objectif de finances saines²⁰². Dès le départ, il tient un discours de concertation et de consultation²⁰³, mettant sur

²⁰⁰ Les attaques contre l'État sont déjà bien en vogue à l'époque selon G. Bergeron : « On ne reprendra pas le thème éculé du « déclin des Parlements ». D'autres lamentations, du genre de l'invention d'une techno-bureaucratie plus ou moins irresponsable ou du caractère ingouvernable de l'État de bien-être, font plus aisément recette ces années-ci. » (Bergeron, 1984, p. 269). / « Le gouvernement Lévesque n'est pas la seule victime de la morosité ambiante. « La crise de confiance n'est plus seulement envers les partis, forcés aujourd'hui de remiser des programmes et des projets dépassés. C'est la crédibilité même de l'État comme gardien du bien commun qui est mise en doute (note 83) », écrit Jean Paré dans *L'Actualité*. » [Note 83 : « Jean Paré, « Flonsflons de gauche et social-conservatisme », *L'Actualité*, mai 1983. P. 354] (Tremblay, 2006, p. 331).

²⁰¹ « Pour la presse, ce qui a surtout marqué cette période, se souvient l'ex-journaliste Jean-Claude Picard, c'est la masse de projets que le gouvernement produisait à la tonne. On n'avait pas fini de comprendre une réforme que deux autres arrivaient, ça n'arrêtait pas! C'était presque trop (note 43)! » [Note 43 : Entrevue avec Jean-Claude Picard, le 5 mai 2004. P. 210] (Tremblay, 2006, p. 192).

²⁰² « Le chemin de l'indépendance passe par des finances saines. Il ne s'agit pas là, bien sûr, d'une condition suffisante, mais en tout cas, d'une condition nécessaire. » *Discours du budget, 1977-1978*, 12 avril 1977, p. 17 version électronique.

²⁰³ « Dès l'an dernier, d'ailleurs, le gouvernement les invitait [les « agents » importants de la vie économique] à la première rencontre au sommet, comme on dit, qui ait jamais été organisée au Québec. Il en est sorti certains engagements de notre part que nous nous sommes efforcés de tenir sans, malheureusement, pouvoir encore les

piéd un premier grand sommet avec les principaux agents socioéconomiques et met en place un secrétariat permanent au MCE pour assurer la préparation et le suivi de ce sommet et des autres qui suivront, une façon de gouverner qu'il maintiendra tout au long de ses deux mandats. Le processus de maturation de l'État québécois s'intensifie (cf. note 12, Appendice I).

Le discours du budget de mars 1979 amorce un ajustement dans le discours officiel sur l'État, le secteur public ayant un rôle de *catalyseur*, l'État devant être à l'écoute des citoyens²⁰⁴, les ministres étant invités par le PM en 1980 à aller rencontrer les citoyens sur les nombreuses réformes faites et sur les mises au point requises²⁰⁵. Le message inaugural de novembre 1980 (après l'échec du référendum de mai et avant les élections générales de 1981) donne le signal d'un changement dans les relations de l'État avec les entreprises et les citoyens. Il annonce le regroupement de services pour les petites et moyennes entreprises (guichet unique), qualifie de « pragmatisme économique » sa conception du rôle des Sociétés d'État (et annonce des « projets conjoints » entre ces sociétés et le privé) (ibid., p. 7-8), indique qu'il faut mettre l'accent sur le « rendement et l'accessibilité » de l'administration et « ... réduire la réglementation et les contrôles et pour contrer aussi une certaine tendance à la déshumanisation administrative. » (Ibid., p. 8). Il donne en exemple le « nettoyage » des règlements, une codification et une évaluation économique de l'ensemble de la réglementation en vigueur, l'engagement du ministère du Revenu « ... à établir un véritable service à l'entreprise et au grand public, en même temps qu'il nous promet, pour notre prochaine échéance de contribuables, des formules d'impôt raccourcies et simplifiées. » L'amélioration des relations entre les employés publics et les citoyens passe par l'identification de l'employé en contact avec les citoyens et dans la perspective d'une meilleure connaissance et défense de ses droits, par une mise à jour annuelle du *Guide du citoyen* paru en 1977 (ibid. p. 9). Le discours du budget de 1980 avait confirmé que le gouvernement mettait fin à son rôle de banquier : après le prêt agricole confié aux institutions financières l'année précédente, il leur transférait les autres formes de prêts (p. 23).

réaliser tous; mais celui qui sous-tendait tout le reste et que nous allons maintenir contre vents et marées et au-delà des divergences politiques, c'est l'engagement à poursuivre ce genre de consultations et à dégager, autant que faire se peut, ces zones d'intérêts convergents où non seulement la coopération est indiquée mais où, sans elle, il ne peut pas y avoir de solution. » *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1978, vol 20, Nos 1-25, Tome 1, p. 3.

²⁰⁴ *Discours du budget, 1979-1980, 27 mars 1979, p. 47-48, version électronique.*

²⁰⁵ *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1980, vol 23, Nos 1-29, p. 9.

Le message inaugural de mai 1981 (après la réélection d'avril) annonce la fin d'une époque (« ... le temps des croissances tous azimuts est révolu. ») et que le temps des choix est arrivé (« ... on devra aussi choisir désormais avec le plus grand soin chacun de nos programmes nouveaux... »), des choix parfois douloureux qui devront être transparents (« ... c'est-à-dire qu'ils devront être clairement établis, expliqués et justifiés. »)²⁰⁶. Si le discours du budget de mars 1981 évoque que « Le Québec aura rarement connu une conjugaison de circonstances difficiles comme celle qu'il vit aujourd'hui. »²⁰⁷, le discours du budget de 1982 le réaffirme et s'écrit sur la trame de « ... la résistance à la crise budgétaire et la réaction à la récession économique ... »²⁰⁸. L'État est en crise : devant des compressions budgétaires de plus en plus difficiles, la grande résistance à l'élimination de programmes existants, le gouvernement se tourne vers les employés publics pour récupérer une partie des hausses salariales consenties auparavant (600 millions \$)²⁰⁹ et après des discussions infructueuses, le gouvernement l'impose par lois.

Déjà amorcé, le virage dans le discours du gouvernement sur le rôle de l'État s'accroît en 1982. Martine Tremblay l'observe lors d'une réunion spéciale du Conseil des ministres tenu en septembre 1982, par un langage comportant moins d'État et une plus grande place au privé :

On y parle de la rupture provoquée par la crise et de la fin du rôle du secteur public comme créateur d'emploi. Jamais n'a-t-on vu, dans un Conseil des ministres péquiste, les mots « technologie », « entreprises privées », et « exportations » aussi couramment et systématiquement utilisés comme leviers de l'action gouvernementale. / En ce mois de septembre 1982, pour à peu près tous les ministres de René Lévesque, le Québec, comme bien d'autres États du monde, vient d'entrer dans une nouvelle ère. Il est temps de tourner la page sur les années 1960 et la Révolution tranquille et d'être à l'avant-garde des changements à opérer. (Tremblay, 2006, p. 314)

Le changement d'accent, moins de social plus d'économique, se creuse lors d'une réunion spéciale du Conseil des ministres au début de 1983 où l'État, moins lourd, se doit d'être un *catalyseur* des efforts du milieu, et l'appareil gouvernemental, plus au service des citoyens²¹⁰. Le message inaugural qui suit en mars 1983 utilise un langage de rupture avec le passé : il n'y a

²⁰⁶ *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1981, vol 24, Nos 1-17, p. 3.

²⁰⁷ *Discours sur le budget - 1981-1982*, le 10 mars 1981, p. 39. Version électronique.

²⁰⁸ *Discours sur le budget - 1982-1983*, le 25 mai 1982, p. 28. Version électronique.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 18-23. Version électronique. En arguant entre autres que « ... la rémunération des salariés du secteur public et parapublic serait encore, au deuxième semestre de 1982, 13 pour cent au-dessus de celle des salariés des entreprises de grande taille. » (p. 20).

²¹⁰ « On parle donc surtout d'économie et d'emplois, l'État étant vu désormais comme catalyseur des efforts et des initiatives du milieu. Il faut changer de vocabulaire et de langage, redéfinir la social-démocratie et ne pas craindre d'agir à moyen terme. Le fonctionnement de l'appareil gouvernemental doit aussi être repensé, de manière à le rapprocher et à le mettre davantage au service des citoyens. » (Tremblay, 2006, p. 328)

plus de doute qu'un temps nouveau est advenu, que l'État doit s'adapter, se concentrer sur l'essentiel :

Que nous assistions ou non à cette « mutation » profonde de la société qu'on évoque souvent, il nous faut donc au minimum parler de changement avec un grand « C » et procéder à une révision substantielle de nos concepts, de nos habitudes et de nos comportements individuels et collectifs. (...) Pour ce qui est de l'ensemble, c'est au premier chef l'affaire de l'État. Celui-ci doit en effet prendre les devants dans cette indispensable adaptation. Pour cela, il lui faut réévaluer ses rôles, ses modes de fonctionnement, toutes ses manières de faire en fonction des besoins nouveaux. Pour cela, il faut également centrer les actions de l'État plus que jamais sur l'essentiel, sur les priorités – un mot dont on abuse parfois – dans le sens le plus concret du terme²¹¹.

Le PM annonce un « assouplissement du rôle de l'État » et appuie son propos en annonçant des mesures prolongeant la « cure d'amaigrissement » de la « machine administrative » : en abolissant deux ministères et de 3 organismes, en déléguant davantage aux fonctionnaires, en « délestant » le ministère de l'Éducation « d'une foule de fonctions de suppléance » transférées aux commissions scolaires, en examinant les options de régionalisation et de décentralisation avec le monde municipal. La transformation passe aussi par l'obligation faite aux ministères d'établir et de présenter un plan d'action d'amélioration des services aux citoyens (ibid., p. 8-9). La réplique du chef de l'Opposition officielle va plus loin dans la révision de l'État : il propose une commission d'enquête pour faire « un examen approfondi de tout l'appareil de l'État... dans les plus brefs délais. Cet examen devra servir de base à une réforme étendue du secteur public et de l'administration gouvernementale. » (Ibid., p. 56).

Une autre mutation dans la conception et la dénomination de l'État s'annonce dans le discours inaugural d'octobre 1984, le dernier avant les élections générales. D'État *moteur du développement*, *réformateur*, puis *catalyseur*, il devient État *facilitateur* par la création d'environnements favorables au privé :

Entre ces deux extrêmes [interventions directes de l'État dans l'économie et laisser-faire intégral], nous croyons que l'État a pratiquement atteint sa taille de croisière et que la création d'emplois revient primordialement à l'économie privée. Mais nous pensons que nous devons, en revanche, jouer un rôle plus actif que jamais dans la création d'un environnement fiscal, éducatif, législatif et financier propre à libérer le secteur privé de certaines rigidités économiques et sociales, à promouvoir la résolution rapide et honorable des divergences entre les groupes et à mousser ainsi la capacité concurrentielle de nos entreprises qui seule permet d'augmenter l'embauche de façon durable.²¹²

Le gouvernement maintient le cap de l'amélioration des services aux citoyens quant au rendement et à l'accessibilité, notamment par l'ouverture des bureaux gouvernementaux le midi

²¹¹ *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1983-1984, vol 27, Nos 1-24, Tome 1, p. 8.

²¹² *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1984-1985, vol. 228, Nos 1-23, Tome 1, p. 12.

(ibid., p. 23). La réplique du chef de l'Opposition officielle continue de prôner la révision du rôle de l'État en s'éloignant du rôle de concepteur de l'État-providence pour un État animateur respectant les valeurs libérales « d'affirmation individuelle », « du pluralisme et de la diversité ».

Animateur, oui, animateur plutôt que définisseur. / Il doit enfin encourager et soutenir les individus et les groupes qui veulent innover, bâtir et assumer leur avenir dans les domaines économique, social et culturel. La perspective vers laquelle débouche la nouvelle maturité du Québec est celle d'un gouvernement au service des citoyens et non celle d'une soif bureaucratique de pouvoir. Enfin l'État au service des citoyens! Plus jamais les citoyens au service de l'État! (Ibid., p. 55-56)

Le dernier discours du budget de ce gouvernement en avril 1985, après une grande crise au sein du parti qui entraînera le départ de sept ministres et de cinq députés (Tremblay, 2006, p. 416), fait apparaître un autre vocable, l'État *accompagnateur*, qui aborde directement pour la première fois l'idée d'un désengagement de l'État. Une lecture qui prend acte de transformations majeures dans l'environnement économique²¹³ et qui devant la forte concurrence qui les accompagne, mise sur le changement, l'innovation et l'excellence. Le gouvernement s'annonce résolu à « épauler les initiatives prises par les différents agents économiques » tout en tenant compte de son objectif fondamental « d'assurer une égalité entre tous les membres et tous les groupes qui forment la collectivité. » (Ibid., p. 6) La question est directe : « Le temps n'est-il pas venu de désengager l'État de certaines activités, de recouvrer ses capitaux pour les utiliser à meilleur escient ailleurs? » (Ibid., p. 7) Ce questionnement qui touche les sociétés d'État considère diverses avenues (récupération de sommes placées dans les sociétés d'État, association avec l'entreprise privée, recours au marché des actions, regroupement des sociétés œuvrant dans les mêmes sphères) et tient compte du fait qu'il « existe aujourd'hui des partenaires privés capables de remplacer l'État, ou de s'y associer dans plusieurs secteurs. » L'amorce de ce questionnement n'empêche pas le ministre des Finances d'annoncer le début de la mise en vente de succursales de la Société des alcools et le dépôt d'un projet de loi pour permettre la vente d'actions privilégiées d'Hydro-Québec (ibid., p. 27-28), deux projets qui n'aboutiront pas.

²¹³ « L'économie mondiale est en transformation accélérée. Non seulement allons-nous assister durant le prochain quart de siècle à une continentalisation de l'économie nord-américaine, mais à une mondialisation de l'ordre économique, du moins dans les économies de marché. » *Discours sur le budget - 1985-1986*, le 23 avril 1985. Version électronique, p. 5.

Avec un peu de recul (en 1987), M. Bernard donne à grands traits des indices de l'évolution de l'État et de ses causes :

Au cœur de notre « révolution tranquille », on retrouve en effet, placé dans une situation dominante, « l'État moteur de développement ». Pendant deux décennies, le plus clair de nos efforts a ainsi porté sur la prise en main de l'appareil étatique, canal obligé et instrument privilégié de la gouverne des autres secteurs : social, culturel et économique... (Bernard, 1987, p. 11-12) / Or, depuis quelque temps, cette prépondérance accordée à la dimension politique semble s'atténuer en faveur d'un meilleur équilibre des multiples composantes sociales. On cherche de nouvelles voies et de nouveaux modes de développement. À cela, il y a plusieurs raisons. D'abord, le simple fait du travail déjà accompli : en peu de temps, presque toutes nos institutions politiques ont été transformées de fond en comble : en ne peut tout de même pas recommencer la tâche pour le simple plaisir de la chose! Puis des limites se sont imposées. Au niveau du régime, le résultat négatif du référendum a consolidé le cadre fédéral, avec ce qu'il implique de limitations aux pouvoirs politiques proprement québécois. Mais d'autres contraintes aussi sont devenues de plus en plus marquantes. La première fut la rareté des ressources : le secteur public ne crée pas la richesse, il en vit. (...) Une autre contrainte, c'est la lourdeur même de la machine gouvernementale lorsqu'elle atteint une certaine dimension : les efforts actuels pour « déréglementer » ou pour « privatiser » ou pour « décentraliser » reflètent cette constatation, qui est loin d'être particulière au Québec. Enfin, l'arrivée de la « garde montante » dans notre vie économique et le développement de nouvelles élites sont venus faire concurrence à la domination jusqu'alors exercée par la classe politique et administrative. (Ibid., p. 12-13)

Cet acteur privilégié de la transformation de l'État québécois n'attribue pas le grand changement qu'il voit s'amorcer dans le rôle jusqu'alors dominant des institutions étatiques à des pressions externes, mais plutôt à des facteurs d'évolution multiples qui semblent se conjuguer : toutes les institutions politiques ont été transformées en profondeur, les limites du cadre fédéral demeurent après le résultat négatif au référendum sur la souveraineté-association, la rareté des ressources, la lourdeur de la machine administrative, la montée de nouvelles élites économiques en concurrence avec la classe politique et administrative. Il lie les efforts de déréglementation, de privatisation, de décentralisation en cours au constat de lourdeur de l'appareil administratif, une lecture qui se ferait ailleurs aussi selon lui.

Il entrevoit une transformation du fonctionnement des institutions politiques avec une plus grande participation de la société civile à la gouverne par la concertation et même une transformation à l'intérieur des institutions politiques par une atténuation de la domination du gouvernement (les vingt-cinq années suivantes viendront confirmer pour une bonne part la justesse de cette lecture de tendances) :

La société québécoise en vient donc maintenant à rechercher des moyens de se gouverner qui ne soient pas nécessairement étatiques. Ce qui, malheureusement, ne sera pas nécessairement facile, surtout en raison de la carence chez nous de structures non politiques. L'expérience, positive mais insuffisante, de la concertation tentée au cours des dernières années en est un signe manifeste.

Par ailleurs, à l'intérieur même de ce qu'on peut appeler l'État au sens large, on assiste à un déplacement d'accent. Alors qu'il y a quelques années, l'intérêt était centré presque exclusivement sur l'exécutif (d'abord la réforme de l'Administration, puis celle du gouvernement), on attache

maintenant une importance accrue au rôle du Parlement (qui a été récemment réformé) et au processus judiciaire (notamment en raison de l'adoption des Chartes des droits). Il y a également un regain d'intérêt à l'endroit des gouvernements locaux. Ainsi, la société québécoise se dirige vers un nouvel équilibre où l'État ne sera plus le centre de tout et où, dans l'État, le gouvernement ne sera plus le seul élément qui compte. (Ibid., p. 13-14)

La conception évolutive de l'État par le gouvernement de cette période, surtout durant le deuxième mandat marqué par les crises économiques, budgétaires et syndicales, aura des échos dans plusieurs orientations qui vont influencer la coordination d'ensemble de l'État, notamment dans les réformes administratives. Nous approfondirons notre analyse de ces événements à la section 6.1.3.

5.1.2.2 Changements au niveau 2 : les ministères

L'élan d'élargissement des missions de l'État et de spécialisation de ses structures amorcé depuis 1960 se maintiendra sous les gouvernements du Parti québécois, avec d'une part des modifications aux missions et aux noms des ministères et d'autre part, la création de nouveaux organismes en lien avec de nouvelles missions de l'État.

Le programme de gouvernement du Parti québécois annonçait de nombreuses législations et programmes pouvant entraîner des modifications aux structures des ministères et organismes : les faits confirment que l'activité élevée de ce gouvernement (et de l'Assemblée nationale) en législations et décisions gouvernementales a conduit à de nombreuses modifications touchant la structure des ministères et organismes.

Les ministères (35)

Les modifications aux configurations des ministères ont été nombreuses, mais à peine plus élevées que sous les gouvernements précédents comme le tableau suivant, tiré des travaux de Lionel Ouellet, permet de le constater. C'est surtout dans les actes plus marquants de la création et du détachement de ministères, au nombre de huit, ainsi que du remplacement d'un ministère par un autre ministère ou organisme, encore au nombre de huit, que les gouvernements de cette période se démarquent le plus.

Tableau 16

Tableau des mouvements institutionnels : les ministères (1960-1985)

(Tableau constitué à partir des données des tableaux 1B à 5B [Ouellet, 1997])

Période	Total	AM	CM	DM	FM	MM	PM	RM	SM

1960/1966	18	5	4		5			4	
1966/1970	13	2	3	2		2		3	1
1970/1976	15	8			2	1		4	
1976/1985	21		3	5	2		3	8	
AM : ajout d'un secteur d'action tout nouveau à un ministère CM : création d'un ministère tout nouveau DM : détachement d'un ministère d'un autre ministère FM : fusion ou intégration d'un ministère à un autre ministère ou exceptionnellement à un organisme MM : modification des pouvoirs d'un ministère PM : Intégration d'une partie de ministère à un autre ministère RM : remplacement d'un ministère par un nouveau ministère ou exceptionnellement par un nouvel organisme SM : suppression d'un ministère									

Les calculs de L. Bernard indiquent aussi une intense activité sous le régime du PM R. Lévesque, déjà amorcée sous les précédents gouvernements du Parti libéral :

D'abord, il y a eu une hausse dramatique du nombre de changements de structure. Ainsi, entre 1972 et 1982, une douzaine de ministères ont changé de mandats, et une dizaine d'autres ont changé de nom; de 1983 à 1985, il y eut 11 autres changements majeurs – et cela, sans compter la création d'une multitude d'organismes nouveaux. (Bernard, 1987, p. 108)

Pour intense qu'elle ait été, cette créativité touchant les structures de ministères n'est pas propre au Québec écrit L. Bernard en citant une étude de J. Greenwood and D. Wilson sur la situation en Angleterre qui, de 1960 à 1979, a vu 31 ministères supprimés et 28 nouveaux créés : mais deux ans plus tard, treize de ces nouvelles créatures étaient disparues (ibid., p. 108-109).

5.1.2.3 Changements au niveau 3 : les organismes autonomes

Organismes autonomes, vue d'ensemble (36)

Généralement chargés d'un mandat spécifique (contrairement aux ministères qui couvrent une large mission), les organismes autonomes sont depuis longtemps plus nombreux que les ministères, mais ils connaîtront sous les gouvernements du Parti québécois un essor important avec au total 121 mouvements institutionnels, une moyenne annuelle cependant légèrement inférieure à celle du gouvernement libéral qui l'a précédé (13,4 contre 16).

Tableau 17

Tableau des mouvements institutionnels : les organismes (1960-1985)
(Tableau constitué à partir des données des tableaux 1B à 5B [Ouellet, 1997])

Période	Total	CO	DO	AO	FO	SO	MO	RO
1960/66	70	38	1	7	4	1	1	18
1966/70	66	46		1		2		17
1970/76	112	76	3	10	5	2		16
1976/85	121	64	6	2	4	3	3	39
CO : création d'un organisme tout nouveau DO : détachement d'un organisme d'un autre organisme ou d'un ministère AO : ajout d'un secteur d'action tout nouveau à un organisme FO : fusion ou intégration d'un organisme à un autre organisme ou exceptionnellement à un ministère SO : suppression ou privatisation d'un organisme MO : modification des pouvoirs d'un organisme. RO : remplacement d'un organisme par un nouvel organisme ou exceptionnellement par un nouveau ministère								

Le décompte d'André Gélinas (2002, p. 228) qui utilise une méthodologie différente, en arrive à un résultat légèrement supérieur : il nous indique que durant la période correspondant principalement aux deux mandats de gouvernement du Parti québécois, le nombre d'organismes créés s'élève à 135, soit une moyenne de 15 par an, un rythme impressionnant si on le compare à la situation prévalant de 1867 à 1959 (1 par an), mais comparable au rythme soutenu par le gouvernement libéral qui avait précédé de 1970 à 1976 avec 14 créations d'organismes en moyenne; les gouvernements qui ont accéléré la construction de l'État de 1960 à 1975 avaient donné le ton avec une moyenne de 12 organismes créés par an.

Tableau 18

(Reproduction du tableau 5.7 de Gélinas, 2002, p. 228)

L'ensemble des organismes, anciens et existants, et les gouvernements qui les ont créés (au Québec)

1867-1935	1936-1939	1939-1944	1944-1959			Total
33	13	22	24			92 = 16%
1960-1965	1966-1969	1970-1975	1976-1984	1985-1994	1994-1998	total

51	55	86	135	106	46	479 = 84%
						Grand total : 571 (100%)

Si l'on se réfère au nombre de mouvements institutionnels, nous pouvons conclure que les gouvernements subséquents poursuivent dans la même veine et que le mouvement de construction de l'État et de spécialisation des institutions se poursuit depuis les années 1960.

Organismes autonomes hors fonction publique (37)

Bien que notre univers de recherche quant à la coopération inter organisationnelle se limite à la partie de l'administration publique partageant une fonction publique homogène, il nous faut indiquer les mouvements significatifs, du point de vue de la coordination de l'État, survenus durant cette période du côté des organismes autonomes hors fonction publique (réseau de l'éducation, de la santé et des services sociaux, des sociétés d'État, au niveau 3b de notre schéma) et des instances décentralisées (niveau 3c).

Le premier gouvernement du PQ constate que les dispositifs mis en place depuis les années 1960 concernant les organismes autonomes hors fonction publique ont besoin de mises au point importantes.

Les **sociétés d'État** seront dans la mire du gouvernement péquiste tout au long de ses deux mandats. Le premier *message inaugural* de 1977 indiquait l'intention du gouvernement « de définir plus précisément les rapports entre le gouvernement et les sociétés d'État » par une modification à la Loi sur l'administration financière²¹⁴, puis en 1978, par le projet de réorganisation de certaines sociétés d'État²¹⁵. Dans le *discours sur le budget* de 1977, le ministre des Finances affirmait l'intention du gouvernement de mieux coordonner leurs actions, diagnostiquant une « autonomie mal comprise des sociétés d'État » et posait les premiers gestes en « demandant de soumettre leur plan de développement et en commençant à déterminer des critères de performance. »²¹⁶. Dans le *discours sur le budget* de 1978, le ministre des Finances

²¹⁴ *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1977, vol 10, Nos 1-35, Tome 1, p. 5.

²¹⁵ *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1978, vol 20, Nos 1-25, Tome 1, p. 5. En plus de déposer un projet de loi créant la Société nationale de l'amiante.

²¹⁶ « Au nom d'un principe d'autonomie souvent mal compris, trop de ces sociétés fonctionnent comme si une fois

déplore que certaines sociétés d'État ne soient pas encore rentables et qu'elles fassent appel à l'État pour boucler leur budget, une situation qu'il trouve « ... coûteuse pour le contribuable et injuste pour le secteur privé qui lui livre concurrence » tout en concédant que la mise au point de « critères de performance » n'est pas terminée²¹⁷. Les modifications furent apportées durant l'année 1978, le retard étant attribuable au temps de recrutement du personnel spécialisé en la matière²¹⁸. Dans le même document, le ministre donne des orientations à la Caisse de dépôt et placement sur le niveau de financement qu'elle doit réserver à l'État québécois et à ses institutions publiques pour s'assurer que ses capitaux sont aussi disponibles pour le secteur privé²¹⁹.

En 1980, le message inaugural du gouvernement indique son approche pragmatique à l'égard des sociétés d'État, mentionnant que « C'est d'ailleurs dans la voie de la rentabilité qu'ont été orientés les efforts majeurs du gouvernement à leur égard... ». Il se félicite qu'en « trois exercices financiers, les profits de l'ensemble des sociétés d'État ont à peu près doublé », tout en annonçant que plusieurs modifications à des lois de sociétés d'État étaient prévues : dans ce même discours, le gouvernement indique que l'association des sociétés d'État avec le secteur privé « continuera à être favorisée »²²⁰. En mars 1981, le ministre des Finances se réjouit aussi du fait que les sociétés d'État sont rentables, sauf la société de sidérurgie Sidbec²²¹. Et il annonce deux changements importants : estimant qu'il est temps de les traiter comme les sociétés du privé, elles devront payer des taxes et verser des dividendes sur leurs profits ordinaires à l'État²²². Dans son discours de mai 1984, il soulignera l'augmentation des

créées par l'État, elles devaient choisir leur propre orientation. C'est sans doute une chose de reconnaître l'autonomie administrative de ces sociétés: c'en est une autre d'accepter qu'elles puissent se conduire, sur le plan de leurs projets d'expansion, sans référence aux projets des sociétés soeurs. Même avec des masses considérables d'argent, l'action dispersée enlève souvent une bonne part de l'impact industriel que des projets, par ailleurs valables, pourraient avoir. / Le nouveau gouvernement a donc décidé de coordonner l'action des sociétés d'État et a posé les premiers gestes en ce sens, en demandant de soumettre leur plan de développement et en commençant à déterminer des critères de performance. » *Discours sur le budget - 1977-1978*, 12 avril 1977, p. 39-40. Version électronique

²¹⁷ *Discours sur le budget - 1977-1978*, 18 avril 1978, p. 30. Version électronique.

²¹⁸ *Discours sur le budget - 1979-1980*, 27 mars 1979, p. 21-22. Version électronique.

²¹⁹ *Discours sur le budget - 1977-1978*, 18 avril 1978, p. 33. Version électronique.

²²⁰ *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1980, vol 23, Nos 1-29, Tome 1, p. 7-8.

²²¹ « En outre, les nombreuses mesures que nous avons prises pour rentabiliser nos sociétés d'État ont commencé à donner des résultats tangibles : ces sociétés qui font maintenant pratiquement toutes des profits, sauf Sidbec, n'ont pas eu besoin de recourir au Fonds consolidé du revenu autant que par le passé. *Discours sur le budget - 1981-1982*, 10 mars 1981. P. 10-11. Version électronique.

²²² *Ibid.*, p. 23.

dividendes provenant de certaines sociétés d'État²²³; il ouvre aussi une remise en question des programmes qui pourraient éventuellement les atteindre²²⁴. Le changement de cap se confirme dans le dernier discours du budget du gouvernement : un nouveau ministre des Finances annonce une amorce de désengagement de l'État dans les sociétés d'État et des mesures pour récupérer des sommes vers le Trésor public²²⁵.

Durant ses deux mandats, le gouvernement du PQ a dû apporter des correctifs importants aux institutions des réseaux de la **santé et des services sociaux**, ainsi que de **l'éducation**, en améliorant et en resserrant les contrôles financiers, en transférant des responsabilités aux réseaux et en procédant à certaines réformes. Dès le premier *discours sur le budget* en 1977, le gouvernement annonce la mise en place de contrôles particuliers pour ces réseaux en raison de « leur importance dans le budget du Québec » (p. 23-24). Le *discours sur le budget* de 1978 fait état d'une étude en cours sur « la hausse des dépenses des universités » (p. 25) et d'un réexamen des budgets de base pour les hôpitaux (certains étant en déficit avec trop de personnel, des lits sont sous-utilisés et certains autres manquent de personnel) (p. 26).

Le ministre des Finances indique dans son *discours sur le budget* de 1979 que « les plans de redressement budgétaires des hôpitaux ont été mis en application », endiguant ainsi des dizaines de millions de dollars en déficits; les commissions scolaires de leur côté ne recevront « à peu près rien au titre de l'indexation des dépenses de fonctionnement autres que les salaires » afin de les « inciter à mieux contrôler l'expansion, encore anormalement élevée du personnel non-enseignant » (p. 21-22). Il revient sur le sujet des hôpitaux déficitaires dans le discours suivant (1980) pour expliciter l'origine du problème (« des 230 hôpitaux généraux du Québec, plus de 100 avaient commencé à accumuler des déficits, anormaux, illégaux même ») et souligner le redressement opéré dans l'année précédente : 52 hôpitaux ne sont plus en déficit et 16 millions \$

²²³ *Discours sur le budget – 1984-1985*, 22 mai 1984, p.10. Version électronique. « Soulignons enfin, que parmi les revenus autonomes, on retrouve une augmentation très appréciable des dividendes payés au Trésor public par certaines sociétés d'État. » Découlant notamment d'une hausse des prix des produits de la Société des alcools et des tarifs d'Hydro-Québec.

²²⁴ « ... il faudra continuer à remettre systématiquement en question, et à tour de rôle, le fonctionnement d'une multitude de services ou d'agences gouvernementales, quand ce n'est pas leur existence même. Les besoins changent, les circonstances aussi. Il n'y a pas de raison pour que les contribuables paient des impôts pour des services dont l'utilité est devenue bien marginale ou qui pourraient leur être rendus en procédant autrement ou à moindre coût. » (Ibid., p. 17)

²²⁵ *Discours sur le budget – 1985-1986*, 23 avril 1985, p. 7, p. 26 à 28. Version électronique. En vendant des succursales de la Société des alcools et en émettant des actions d'Hydro-Québec.

des 70 millions \$ ont été résorbés, en raison non seulement des rationalisations budgétaires, mais aussi de la réduction d'effectifs et du transfert de personnel dans les centres d'accueil en construction (p. 21-22). Mais c'est du côté des commissions scolaires que la commotion budgétaire (« une crise de premier ordre ») est la plus forte avec la découverte d'un « trou » énorme de 510 millions de \$ « qui nous a forcés à réorganiser en profondeur tous les contrôles de ce secteur », les données fournies au gouvernement par les commissions scolaires ne reflétant pas exactement la réalité à divers chapitres, les contrôles du ministère de l'Éducation, des Finances et du SCT n'ayant pas détecté les données inexactes²²⁶.

Le verdict de reprise du contrôle est catégorique : « ... il faut maintenant reprendre le contrôle du système et pour cela, on ne peut y arriver par ajustements mineurs ou réorientations anodines. Il faut tout changer (p. 24). » Le budget du ministère de l'Éducation est alors enrichi de plus d'un milliard de dollars pour redresser cette situation, pour compenser les commissions scolaires de la perte de l'impôt foncier normalisé (champ laissé aux municipalités) et pour un autre ajustement de date dans le versement des subventions (p. 25).

En mars 1981, le ministre des Finances se réjouit du « succès obtenu dans le contrôle des coûts pour la plupart des secteurs » grâce au maintien du « contrôle des dépenses des hôpitaux » et du « contrôle des paiements aux universités, aux collèges, aux établissements de santé autres que les hôpitaux » (p. 9). Il déclare néanmoins qu'il « faut donc améliorer nettement les mesures de contrôle », que le succès des contrôles des dépenses des commissions scolaires « ouvre la voie à d'autres mesures du même genre ailleurs » et que les « budgets fermés ont un indiscutable mérite » (p. 34-35). Il signale aussi un raffinement dans les méthodes du Conseil du trésor (mode de contrôle mensuel des dépenses des ministères) et dans les « techniques de projection mensuelle des opérations de caisse » qui permettront de rectifier « le tir, tout au long de l'année, et non pas seulement à la fin, quand des dépassements sont devenus inévitables » (p. 34-35). Les compressions budgétaires étant de plus en plus difficiles à réaliser, le *discours sur le budget* de 1982 met les projecteurs sur la rémunération des employés des secteurs public et parapublic qui représente 52 % du budget de l'État : la réduction des effectifs en période de compressions

²²⁶ Le nombre exact d'enseignants n'est pas connu, des écarts significatifs existent entre les données des commissions scolaires et celles du ministère de l'Éducation sur la scolarité et l'expérience des enseignants, des étudiants ayant changé d'école sont comptés en double. *Discours sur le budget – 1980-1981*, p. 23-24. Version électronique.

devient difficile en raison de la sécurité d'emploi (p. 18 à 20). À défaut d'ententes avec les syndicats, une série de lois viendront couper les salaires de 20 % durant les 3 premiers mois de 1983 (pour une récupération prévue de 600 millions de dollars), une situation qui perturbera ces réseaux où travaillent la grande majorité des employés de l'État (p. 22-23).

En 1984, sur le thème de l'imputabilité sans la nommer, c'est la qualité variable des conseils d'administration et des dirigeants qui sera pointée du doigt par le ministre des Finances quand il mentionne qu'il faut non seulement questionner les programmes, mais aussi suivre « de près l'administration des programmes existants par ceux qui sont responsables de la gestion des fonds publics ». Relevant que 58 % du budget consiste en des transferts vers plus de 1100 institutions avec conseil d'administration et direction autonomes, il avance qu'on « ne peut imaginer qu'elles soient toutes également bien administrées », en voulant pour preuve que certaines sont incapables de respecter leur budget alors que d'autres y parviennent (p. 17). Nous estimons qu'il s'agit d'un constat important sur les limites des contrôles exercés par l'État central et sa capacité de coordination des organismes autonomes qu'il a engendré. Dans le dernier *discours sur le budget* (1985) avant les élections générales, le gouvernement tient le discours de l'excellence et du changement tout en se félicitant du « résultat extrêmement positif de l'effort de rationalisation des dépenses et du contrôle très serré des effectifs » (p. 6 et 12). Signalant que les compressions budgétaires ont été en moyenne de l'ordre de 650 millions de dollars depuis 1981-1982, le ministre indique qu'il faudra continuer dans le même sens, « ... même en période de croissance, de façon à restaurer notre marge de manœuvre pour l'avenir et à insuffler cette dose de compétitivité si nécessaire à notre économie ». (P. 14)

Les **instances décentralisées**, principalement les municipalités, ont aussi été touchées sous plusieurs volets par les réformes et les programmes des gouvernements du PQ : fiscalité municipale, décentralisation et programmes d'investissement.

Le *discours sur le budget* de 1978 fait état d'une problématique dans la fiscalité municipale : pour le ministre, seule une « réforme majeure (...) pourrait prétendre fournir l'encadrement nécessaire à une remise en ordre, favorisant la saine gestion et le développement normal des affaires municipales »; il souligne aussi que les discussions sont « maintenant solidement amorcées » (p. 59). En mars 1979, le message inaugural du gouvernement annonce la mise en place, non sans mal, de la réforme « qui couronnera de longues et laborieuses consultations au

bout desquelles un accord fructueux a tout de même fini par émerger. » (p. 11), efforts de haute diplomatie que soulignera également le discours sur le budget pour mettre d'accord tous les partenaires à la discussion, grandes villes, Union des municipalités, Union des conseils de comté et gouvernement²²⁷. Les commissions scolaires n'avaient plus accès au champ de l'impôt foncier (au profit des municipalités), le gouvernement acceptait de payer des en-lieux de taxes sur les immeubles publics, tout en mettant fin au transfert d'une partie de la taxe de vente²²⁸; pour leur part, une partie des citoyens (600 000) bénéficiait d'un crédit d'impôt foncier²²⁹.

Le gouvernement du PQ avait annoncé dès le début de son mandat une préoccupation pour la décentralisation et la régionalisation. Plusieurs lois adoptées durant cette période ont eu des impacts importants sur les responsabilités municipales, notamment les lois sur la protection du territoire agricole, sur l'urbanisme et l'aménagement. Les crises économique et budgétaire du début des années 1980 amèneront le gouvernement à examiner la possibilité de transférer des responsabilités et à convoquer le monde municipal pour en discuter²³⁰, transferts qui s'amorcèrent avec le passage d'une partie de la voirie relevant du provincial au secteur municipal avec des ressources budgétaires.

Dans la mise en œuvre de mesures ayant une portée économique et sociale, le gouvernement sollicitera les municipalités comme partenaires importants. Mentionnons le programme Corvée-Habitation²³¹ visant à consentir des prêts hypothécaires à taux réduit pour stimuler la construction domiciliaire, programme bénéficiant des contributions des gouvernements du Québec, du Canada et des municipalités, qui connut un succès notable et le programme de mise

²²⁷ « Cela a demandé beaucoup de temps, beaucoup d'efforts et une infinie diplomatie que d'amener une sorte de concordance entre les intérêts et les orientations du gouvernement, des grandes villes, de l'Union des municipalités et de l'Union des conseils de comté. » *Discours sur le budget – 1979-1980*, 27 mars 1979, p. 35.

²²⁸ *Discours sur le budget 1980-1981*, 25 mars 1980, p. 25.

²²⁹ *Discours sur le budget 1981-1982*, 10 mars 1981, p. 19.

²³⁰ « D'autre part, le gouvernement a décidé de convoquer le monde municipal à des assises sur toute cette question de la décentralisation. Il ne s'agit pas à cet égard de brûler les étapes. Mais tout en respectant la volonté des élus municipaux et le rythme auquel ils pourraient éventuellement accepter de nouvelles responsabilités, il y a certes lieu de leur conférer, dans certains secteurs d'activité, des pouvoirs largement accrus sur des services ou des équipements qui sont présentement administrés par le gouvernement. » *Débats de l'Assemblée nationale, Québec*, Session 1983-1984, vol 27, Nos 1-24, Tome 1, p. 9.

²³¹ *Discours du budget – 1983-1984*, 10 mai 1983, p. 9. Version électronique.

en valeur du milieu aquatique (annoncé en octobre 1984) visant l'amélioration de la qualité de l'environnement, un gros investissement du gouvernement qui passera par les municipalités²³².

Tous ces changements ayant contribué à une accumulation de textes régissant le monde municipal, le gouvernement annoncera dans son dernier message inaugural (octobre 1984) l'amorce d'un vaste projet de refonte et de révision des lois municipales «... actuellement dispersées dans une quarantaine de lois générales et 269 chartes particulières » (ibid., p. 20).

5.1.2.4 Changements dans la dynamique administrative

Réformes administratives (38)

Les réformes administratives se poursuivent sous les gouvernements du Parti québécois et s'amplifient par le nombre de thématiques, avec comme cibles dominantes la gestion des ressources humaines, les questions entourant le transfert de pouvoirs vers les MO, l'imputabilité des dirigeants et l'essai de définition d'une (nouvelle) philosophie de gestion. Le Secrétaire général de l'époque et grand orchestrateur de ces réformes en raison de son rôle central, y voit une transformation radicale du fonctionnement de l'administration publique : « D'une administration normée et centralisée, on veut faire une administration décentralisée et imputable » (Bernard, 1987, p. 122). Cette intention de migrer vers une administration plus responsable et plus imputable était déjà inscrite dans les plans qui avaient entouré l'implantation du budget de programmes au début des années 1970. Mais ce cheminement vers une plus grande délégation de pouvoirs aux MO et une reddition de comptes en corolaire ne fut ni linéaire, ni rapide, la vision d'ensemble exprimée par M. L. Bernard en 1987 témoignant d'un long cheminement, parfois tortueux et loin d'être achevé, car il fallut que l'État québécois se dote des outils institutionnels appropriés pour amorcer cette transformation qui était loin d'être complètement imaginée en 1985.

Il faut d'abord prendre conscience du chemin parcouru. Il y a quelques années à peine, toute la gestion dans les ministères se faisait en fonction de normes établies centralement ; le gestionnaire avait rarement l'occasion d'exercer une faculté discrétionnaire. Depuis la nouvelle Loi sur la fonction publique de 1983 et les changements administratifs qui ont été effectués pour y donner suite, ce n'est déjà plus le cas pour une des composantes essentielles de la gestion : celle du personnel. Désormais, le sous-ministre de chaque ministère peut, à l'intérieur de grandes balises, fixer son plan d'organisation administrative, gérer sa dotation et son embauche, voir au développement de ses

²³² *Débats de l'Assemblée nationale, Québec*, Session 1983-1984, vol 27, Nos 1-24, Tome 1, p. 12 et 14.

ressources humaines et à l'évaluation de leur rendement. Une plus grande liberté de décision est également laissée aux ministères en matière de contrats et de gestion financière. (Ibid., p. 123)

Le leadership du ministère du Conseil exécutif se manifeste en 1978-1979 par la création d'un Secrétariat à la Réforme administrative et aux emplois supérieurs²³³. L'année suivante, le rapport annuel fait mention d'un *groupe de travail sur l'organisation gouvernementale* avec le mandat « d'assister le secrétariat dans l'exercice de ses responsabilités » et composé du Secrétaire général (qui le préside), du Secrétaire général associé de ce secrétariat, du Secrétaire du Conseil du trésor et des Sous-ministres de la Fonction publique, de la Justice et des Affaires sociales²³⁴. L'ascendant du ministère du Conseil exécutif sur le Secrétariat du Conseil du trésor en matière de réforme administrative ne fait ainsi aucun doute. L'impact des travaux de ce secrétariat sur les décisions du gouvernement est manifeste : non seulement de nombreux réaménagements sont proposés aux conditions d'exercice et de travail du personnel de haute direction nommé à la prérogative du gouvernement, mais d'autres travaux vont amener des réaménagements de structures et de fonctionnement²³⁵.

Le rapport de 1980-81 signale des travaux pour amener plus de cohérence dans les pouvoirs accordés (et le langage utilisé) aux organismes gouvernementaux²³⁶. Le rapport suivant mentionne la création d'une mission gouvernementale à l'ENAP où sont affectés six hauts fonctionnaires en vue de recherches sur la gestion gouvernementale et de ressourcement²³⁷. La collaboration du secrétariat à la révision de la LFP de 1983 est soulignée dans le rapport de 1983-84 pour l'introduction dans la Loi de nouvelles modalités de gestion du personnel de haute direction²³⁸. Dans le rapport de 1985-1986, l'influence du *groupe de travail sur l'organisation gouvernementale* se confirme par la mention dans son mandat qu'il est à l'origine « de la

²³³ « D'autre part, le secrétariat fait l'analyse de diverses questions relatives à l'organisation du gouvernement et à son fonctionnement, en particulier quant à ses structures ». *Rapport annuel du MCE, 1978-1979*, p. 29.

²³⁴ *Rapport annuel du MCE, 1979-1980*, p. 35.

²³⁵ « Enfin, quant à l'organisation interne du gouvernement, en plus de fournir ses avis sur les projets venant des ministères, le secrétariat a été principalement actif dans les réformes administratives touchant aux secteurs de l'environnement, de l'énergie, des mines, des terres et forêts, du loisir, des pêcheries et du tourisme. » (Ibid., p. 36).

²³⁶ « ... les lois et règlements visant les organismes gouvernementaux ont été analysés de façon à revoir la nomenclature, le statut, les pouvoirs des organismes et leur place dans l'organisation gouvernementale; enfin, un répertoire de dispositions législatives types, par catégories d'organismes, a été amorcé. » (*Rapport annuel du MCE 1980-81*, p. 37-38).

²³⁷ « ...[le secrétariat] participe à la direction d'une mission gouvernementale permanente de six hauts fonctionnaires à l'ENAP, mission qu'il finance et oriente. Ce programme a pour but de favoriser la recherche sur la gestion gouvernementale, d'une part, et constitue un moyen de ressourcement pour les hauts fonctionnaires, d'autre part. » *Rapport annuel du MCE 1981-82*, p. 41.

²³⁸ *Rapport annuel du MCE 1983-1984*, p. 45.

démarche en cours visant à définir une nouvelle philosophie de gestion pour l'administration publique²³⁹ ».

Durant le premier mandat du gouvernement du Parti québécois, des initiatives poussent en direction d'une délégation de pouvoirs aux MO alors que d'autres ont l'effet de restreindre la marge de manœuvre existante. Le premier message inaugural du gouvernement annonce son intention « de mieux assurer aussi bien l'intégrité que l'efficacité de l'administration publique²⁴⁰. » C'est ainsi qu'avec la Loi sur la fonction publique adoptée en 1978, certains pouvoirs de l'Office du recrutement et de la sélection du personnel (ORSP) et du MFP peuvent être délégués aux sous-ministres et dirigeants d'organismes, en matière de tenue de concours et de détermination du niveau des emplois²⁴¹. La Commission de la fonction publique est transformée en organisme indépendant chargé d'entendre les appels des fonctionnaires non syndiqués (avec l'ajout d'un droit d'appel pour tous les fonctionnaires lors des concours de promotion) et de surveiller l'application de la Loi; le mandat de tenue de concours est confié à un nouvel organisme, l'ORSP.

Mais du même coup, la Loi pousse le régime du mérite existant à sa forme la plus exigeante en ne permettant aucun accès à un emploi de fonctionnaire si ce n'est que par concours et, qui plus est, en introduisant un système extrêmement rigide de nominations des fonctionnaires : les nominations doivent se faire en suivant le rang de qualification des personnes ayant réussi les examens, alors qu'auparavant le MO pouvait choisir dans une liste de personnes qualifiées²⁴². De plus, à peu près tous les champs de la gestion des ressources humaines deviennent règlementés, ce qui introduit une rigidité et un formalisme qui compliquent et ralentissent des processus antérieurement plus souples et plus rapidement adaptables.

Ce mouvement à contre-courant suscite une telle réaction dans l'administration que la ministre de la Fonction publique fait des démarches en vue de la mise sur pied d'un comité bipartite de députés chargés « ... de lui faire ses recommandations sur une éventuelle révision de la loi

²³⁹ *Rapport annuel du MCE 1985-1986*, p. 45.

²⁴⁰ *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1977, vol 10, Nos 1-35, Tome 1, p. 4.

²⁴¹ *Loi sur la fonction publique*, c. 15, 1978; art. 7 et 51.

²⁴² Il faudra un amendement à la LFP en 1999 pour revenir à cette situation où le MO peut choisir parmi toutes les candidatures qualifiées sur une liste de déclaration d'aptitudes, et ce après trois modifications réglementaires visant à élargir la possibilité de choix des MO dans les niveaux établis à l'intérieur des listes de déclaration d'aptitudes.

... »²⁴³; les consultations entre les partis politiques mènent plutôt à l'utilisation d'un nouvel outil prévu à la réglementation de l'Assemblée nationale, à savoir la création d'une Commission parlementaire spéciale chargée d'examiner la problématique et, après avoir entendu des représentants de plusieurs groupes intéressés, la Commission produit un rapport à l'Assemblée nationale recommandant des changements importants (Commission Bisailon, du nom de son président). L'énoncé du mandat de la Commission spéciale ne fait aucun doute quant à la nécessité de faire des modifications à la LFP de 1978 et la met sur la piste de l'efficacité et de la responsabilité de la fonction publique en regard du service au public et au gouvernement :

Aux fins de révision de la Loi sur la fonction publique, formuler des propositions sur ce qui devrait être le rôle de la fonction publique en examinant sa composition, sa structure, sa gestion et son organisation; / Avant le 30 mars 1982, la Commission fera ses recommandations à l'AN [Assemblée nationale] sur les règles et les pratiques de la fonction publique de nature à accroître son efficacité et sa responsabilité au service du public et de l'administration québécoise. (Ibid., p. 136)

La Commission ne tarde pas à confirmer l'ampleur et la diversité des problèmes :

Dès sa création, la Commission spéciale a procédé à une phase intensive de rencontres et d'études qui lui ont permis de prendre davantage conscience de la multiplicité et de la diversité des problèmes ou difficultés que semble poser le cadre législatif et réglementaire actuel en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique québécoise. (Ibid., p. 3)

L'intérêt démontré par les parties prenantes à l'intérieur de l'Administration (mais aussi à l'extérieur) ajoute du poids à ce diagnostic (cf. note 9, Appendice I). Cette première constitua un tournant dans l'implication des parlementaires dans l'examen de la gestion interne de l'État²⁴⁴ (d'autant plus qu'elle avait été suscitée par le gouvernement) et qui ne fera que croître au fil des décennies. Faisant le bilan de son expérience, la Commission établit une certaine ressemblance avec les « Select Committees » de type britannique, à la différence du pouvoir d'initiative que n'a pas celle du Québec; elle se trouve plus de parenté avec les comités spéciaux du Parlement fédéral canadien formés en 1980 et 1981 (ibid., p. 155). Le virage se manifeste également dans les deux conditions identifiées par la Commission pour remplir son mandat, à savoir la « non-partisanerie » qui « ... crée les conditions psychologiques nécessaires à la formulation de conclusions et de recommandations unanimes en plus de favoriser un 'engagement' des

²⁴³ *Rapport de la Commission Bisailon : « Pour une fonction publique sensible aux besoins des citoyens, moderne, efficace et responsable »*, Commission spéciale sur la fonction publique, Assemblée nationale du Québec, 10 juin 1982, p. 157.

²⁴⁴ Il s'agit de l'une de deux premières commissions spéciales, l'autre étant la Commission parlementaire spéciale de la protection de la jeunesse, entités créées en vertu de l'article 141 du Règlement de l'ANQ (ibid., p. 155).

membres à l'égard de celle-ci » et « l'indépendance » par rapport au gouvernement (ibid., p. 157). Il s'agit aussi d'un premier test de crédibilité pour cette nouvelle institution intervenant dans un contexte difficile sur le plan des relations de travail et des conditions budgétaires (cf. note 10, Appendice I).

Les membres de la Commission spéciale, en rédigeant leur rapport, font un bilan positif de leurs travaux : ils perçoivent déjà la réceptivité de l'Administration à leurs propositions, considèrent avoir anobli leur fonction de député, voient dans ce type de commission un moyen d'information et de participation des citoyens, ainsi qu'un outil pour accroître le contrôle parlementaire sur l'Administration.

Ils [membres de la Commission spéciale] croient, notamment, que quel que soit le sort qui sera réservé à leurs recommandations, la réflexion sur la condition et le rôle de la fonction publique québécoise aura progressé. De la même façon ils sont conscients que depuis la publication de leur document de consultation, l'appareil s'est déjà mis en marche, soupèse, discute et envisage même déjà d'un bon œil un certain nombre d'orientations nouvelles. Ils sont enfin convaincus d'avoir contribué, dans leur vécu quotidien, à anoblir leur fonction de représentant du peuple en prouvant qu'il est possible, à l'occasion, de « s'abstenir de toute partisanerie ». (Ibid., p. 164)

Siégeant généralement en public, elles constituent en cela un moyen de favoriser l'information et la participation des citoyens intéressés. En somme, cette formule des commissions spéciales contribue à actualiser le contrôle parlementaire sur l'Administration tout en offrant l'avantage non négligeable pour les citoyens intéressés et les groupes concernés de s'adresser directement aux législateurs. (Ibid., p. 3)

Dans un passage consacré à un « diagnostic sommaire », la Commission formule des jugements sévères sur la nature et les effets du cadre législatif et réglementaire en vigueur que nous synthétisons ainsi : renforcement de la réglementation en GRH qui a entraîné bureaucratization, judiciarisation et confusion chez le personnel; omniprésence des organismes centraux et peu d'autonomie des gestionnaires en GRH, alourdissement de la GRH par les contrôles et vérifications, effets néfastes d'une application rigoureuse de la règle du mérite, absence totale d'imputabilité des gestionnaires de la fonction publique et nécessité de modifier le cadre légal pour corriger la sous-représentation de certains groupes dans la fonction publique (ibid. p. 10 à 14) (cf. note 11, Appendice I).

Son mandat l'invitant à aller au-delà des strictes dispositions de gestion des ressources humaines pour s'intéresser au « rôle de la fonction publique », à « son efficacité et sa responsabilité au service du public et de l'administration québécoise », la Commission a accordé beaucoup de place à des questions qui relèvent plus globalement de l'organisation et du fonctionnement de l'administration publique, à savoir le service aux citoyens et l'imputabilité de l'administration et

du gouvernement, mais qui ne seront pleinement intégrées dans une loi qu'en l'an 2000 avec la Loi sur l'administration publique. La préoccupation à l'égard du service aux citoyens était présente dans le message inaugural de novembre 1980²⁴⁵ et dans le programme électoral du PQ au printemps 1981²⁴⁶ ; le gouvernement l'inscrit plus formellement dans l'agenda gouvernemental par la mise sur pied d'un Secrétariat aux relations avec les citoyennes et les citoyens sous la responsabilité d'un ministre délégué (septembre 1982) dont c'était le seul mandat²⁴⁷. La question de l'imputabilité était déjà portée par un courant d'implantation aux États-Unis et au gouvernement canadien, bien connu de la Commission²⁴⁸.

Dans ses énoncés sur les « principes et objectifs centrés sur les citoyen(ne)s », la Commission jette les bases qui serviront de repères aux différentes modifications législatives, dans les décennies suivantes, qui prendront en compte le service aux citoyens en l'exprimant sous forme de droits à la qualité et à l'efficacité des services et à l'égalité de considération de tous.

La Commission spéciale juge en effet approprié que l'accent soit mis désormais sur le droit des citoyens à la qualité des services : le droit à un service efficace où l'on reçoit vraiment l'équivalent de ce pour quoi on paie et le droit à l'égalité de considération pour tous les clients de l'Administration. (Ibid., p. 16)

Sur la base de l'étude particulière qu'elle a fait réaliser sur les mesures prises par les MO en vue de simplifier l'utilisation des services gouvernementaux par les citoyens, la Commission conclut au « faible degré de préoccupation des ministères et organismes gouvernementaux en cette matière » et y va d'une recommandation en vue « d'accélérer le processus de déréglementation et de simplification des procédés administratifs en vue de faciliter l'accès aux services publics » (ibid., p. 49).

²⁴⁵« Depuis quelque temps, nous avons examiné les moyens qu'on pourrait prendre pour diminuer la lourdeur de l'appareil et pour l'amener aussi à mieux se rappeler, face aux citoyens, qu'il doit d'abord être à leur service et non pas l'inverse. » *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1980, vol 23, Nos 1-29, Tome 1, p. 8.

²⁴⁶ Bergeron, 1984, p. 311.

²⁴⁷« Le premier ministre Lévesque, qui avoue volontiers son horreur du bureaucratisme, soutenait qu' « aussi longtemps qu'il n'y aura pas un membre du Conseil des ministres qui va en faire sa préoccupation première, son obsession, je pense que cela ne sera pas réalisé ». » Bergeron, 1984, p. 311.

²⁴⁸ « Le mouvement de réforme des administrations publiques au cours des dernières décennies a largement mis l'accent sur l'imputabilité. C'est ainsi, par exemple, que la récente réforme de la fonction publique américaine et l'amorce de la réforme de la fonction publique canadienne ont fait de l'imputabilité des administrateurs et employés de l'État un objectif primordial. » (*Rapport de la Commission Bisaillon*, op. cit., p. 26)

Avec l'adoption de la Charte des droits et libertés de la personne au milieu des années 1970, de nouvelles exigences de non-discrimination et d'égalité des chances en emploi pesaient sur l'administration publique; or, le législateur n'avait pas pris la pleine mesure des effets non désirables du régime de mérite strict adopté dans la LFP de 1978 sur cette égalité des chances, ni la Commission d'ailleurs. Tout en suggérant de changer la Loi, la Commission spéciale met surtout l'accent sur les lacunes à corriger du côté des méthodes de recrutement, de formation et de perfectionnement :

L'égalité des chances nous paraît être un principe démocratique de base. (...) Il faut également que les citoyens soient parfaitement assurés que la sélection des candidats repose principalement sur la base du principe du mérite. / En outre, la Commission spéciale considère possible de concilier une fonction publique fondée sur le principe du mérite avec une représentation équitable de chaque secteur de la communauté nationale. Ainsi, une politique active de recrutement, de formation et de perfectionnement permettrait aux membres des groupes visés (v. g. : les femmes, les handicapés, les communautés culturelles, les jeunes) de mieux rivaliser, au plan des qualifications et de la compétence, avec les autres membres de la communauté dans une compétition fondée sur le mérite de chaque individu. (Ibid., p. 17)

Le gouvernement donna suite à un grand nombre de recommandations de la Commission spéciale et proposa, dès 1983, une refonte complète de la Loi sur la fonction publique qui énonça pour la première fois les grandes lignes de la mission de la fonction publique (dont celle de fournir au public des services de qualité), accentua le mouvement de délégation de pouvoirs aux MO, déréglementa en bonne partie la gestion des ressources humaines et introduisit un peu de choix dans le processus de nomination des fonctionnaires. L'impact sur les structures fut important : le ministère de la Fonction publique fut aboli, une partie de ses responsabilités étant transférées au Conseil du trésor (classification, relations de travail, politiques de gestion) et les autres à un nouvel organisme, l'Office des ressources humaines (ORH), qui intégrait les mandats de l'ORSP (lui aussi aboli).

Si la Loi sur la fonction publique de 1983 avait transféré aux hauts dirigeants de l'administration beaucoup de pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines (avec non seulement la possibilité, mais aussi l'invitation à les déléguer à leurs gestionnaires), elle n'ouvrait aucune piste explicite en ce qui concerne la reddition de comptes, si ce n'est l'obligation implicite de répondre des pouvoirs délégués devant le délégateur et, à l'égard des autres instances centrales, de fournir les données et informations demandées.

Accroissement de l'autonomie et de la singularisation des MO (39)

Les travaux de la commission parlementaire Bisailon et, par la suite, l'adoption de la Loi sur la fonction publique de 1983 furent l'occasion d'amorcer les débats au sein de l'Assemblée nationale, du gouvernement et de l'administration sur une nouvelle philosophie de gestion et par voie de conséquence, sur un nouveau partage des responsabilités des différents acteurs et sur la reddition de comptes. La stratégie d'ensemble était sommairement dessinée : plus de responsabilité de gestion aux MO agissant à l'intérieur de grandes balises émises par le central, avec une reddition de comptes des dirigeants politiques et administratifs selon leur sphère de responsabilités. Une distinction apparaissait dans le discours entre l'imputabilité interne (dans la chaîne hiérarchique administrative et vers le gouvernement) et l'imputabilité externe (à l'endroit des parlementaires). Le véritable régime d'imputabilité restait à définir et ne pouvait pas l'être uniquement par la reconfiguration des responsabilités dans le domaine des ressources humaines.

L'avenir immédiat devrait être marqué d'une intensification de cette tendance [*vers une administration décentralisée et imputable*], surtout si l'on donne suite au plan d'action qui vient d'être publié sous forme de projet par le SCT dans le cadre de l'opération « Pour une rénovation de l'administration publique ». En effet, une des recommandations principales de ce plan d'action est d'instaurer dans la fonction publique québécoise un véritable régime d'imputabilité, clé de voûte d'une productivité plus grande, d'un meilleur service aux citoyens et d'une mobilisation plus forte des fonctionnaires eux-mêmes. (Bernard, 1987, p. 123)

En transférant et en déléguant plus de pouvoirs aux MO, en réduisant la réglementation, en invitant les organismes centraux à formuler des politiques de gestion s'appliquant à l'ensemble des MO et en laissant la place à des politiques propres à chacun pour la prise en compte de ses particularités, en diminuant les contrôles a priori et tatillons au profit de contrôles a posteriori, la nouvelle philosophie de gestion misait sur une plus grande marge de manœuvre des dirigeants des MO en vue de décisions mieux adaptées à leur contexte particulier. En contrepartie, cette plus grande marge de manœuvre dans la décision à l'intérieur des paramètres généraux définis par le central appelait la nécessité de devoir en répondre, c'est-à-dire de devoir expliquer et justifier les décisions.

Si les instruments permettant de traduire cette volonté de transferts de pouvoirs, de délégation aux MO, d'allègements des règles applicables à tous les MO étaient inscrits ou esquissés dans la Loi sur la fonction publique, les modalités de la reddition de comptes n'étaient pas explicitées. À compter de 1984 (la Loi ayant été adoptée en décembre 1983), le Conseil du trésor, qui avait hérité du mandat du défunt MFP en matière d'élaboration de politiques générales en GRH, et l'Office des ressources humaines, consacrèrent plusieurs années à traduire ces nouvelles

volontés, en déléguant, en révisant les quelques règlements qui subsistèrent, en transformant les autres en directives, orientations, politiques, programmes et autres appellations appropriées aux types de décision rendue par le Conseil du trésor. Lorsque jugé opportun, les textes prévoyaient une forme de suivi et de reddition de comptes par les MO, mais le plus souvent en utilisant une formule passe-partout qui laissait toutes les options ouvertes, tout en donnant l'impression que l'émetteur du texte n'avait pas encore décidé de la façon dont il vérifierait l'application de ses textes²⁴⁹.

Les politiques de gestion des ressources humaines furent formulées en termes généraux pour couvrir l'ensemble des MO et ces derniers furent invités à les compléter en se dotant de politiques internes ou d'instruments adaptés à leurs particularités. Une brèche était volontairement introduite dans l'uniformité de traitement des situations de gestion dans les MO; fini le « mur-à-mur » et les MO étaient même invités à proposer au besoin l'adoption de mesures propres aux particularités de leur organisation, comme ce fut le cas pour les mesures adoptées par le CT visant à devancer les départs à la retraite dans certaines organisations. La réalisation d'un bilan annuel de gestion des ressources humaines par le SCT à partir des bilans de chaque MO ne sera amorcée qu'en 1986²⁵⁰.

La discrétion administrative entraîne plusieurs conséquences. La principale est la possible diversité des décisions d'un ministère à l'autre, voire même, à certains égards, à l'intérieur d'un même ministère. Habitué que nous sommes à l'uniformité absolue qui se rattache à la norme réglementaire, nous pourrions nous surprendre que, par exemple, une allocation de départ soit accordée dans un ministère qui a un surplus de personnel, et qu'elle soit refusée dans un autre qui a besoin de tout son monde ; ou qu'elle soit accordée dans une catégorie d'emploi qui se trouve en excédent, et refusée dans une autre en pénurie. Il faut pourtant se faire à cette diversité si l'on veut une gestion performante. La chose sera sans doute rendue plus facile dans la mesure où la discrétion administrative sera elle-même encadrée et qu'elle fera l'objet d'une véritable reddition de comptes. (Bernard, 1987, p. 124)

Comme le texte du projet de plan de rénovation de l'administration publique va en donner de nombreux exemples, le balancier s'était rapproché du point opposé à l'encadrement serré ayant prévalu jusqu'alors, les instances centrales s'en remettant davantage au bon vouloir et aux rythmes différents des MO pour opérer les nombreux et profonds changements souhaités.

²⁴⁹ « Le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme doit être en mesure de fournir aux représentants du Conseil du trésor l'information nécessaire à l'appréciation des résultats obtenus au regard de l'application de cette directive. » (Art. 13) *Directive concernant la dotation des emplois dans la fonction publique*, C.T. 194420 du 19 mars 2000 (La politique initiale datant du 9 avril 1985, C.T. 156020).

²⁵⁰ *Pour une rénovation de l'administration publique*, op. cit., p. 51.

Démarche de « rénovation de l'administration publique » (40)

Le choc provoqué par la crise des finances publiques durant le deuxième mandat du PQ fit émerger au gouvernement une préoccupation et un discours sur le changement qui vinrent colorer la dynamique de la réforme administrative, cristallisée par la démarche visant la « rénovation de l'administration publique ». Le plan d'action qui en a découlé en juin 1986 expose à la fois un diagnostic sur les difficultés administratives admises publiquement, traduit les grandes lignes de la philosophie de gestion proposée et suggère une série de changements, dont plusieurs sont majeurs, quant au fonctionnement de l'administration publique québécoise. La démarche, esquissée en avril 1982 et mise en branle en octobre 1984 par un mandat donné au Secrétaire du Conseil du trésor, se poursuit jusqu'en juin 1986, six mois après l'arrivée au pouvoir du Parti libéral. Son grand mérite est de traduire l'analyse que certains acteurs administratifs de l'époque faisaient du fonctionnement de l'administration gouvernementale, des correctifs envisagés et de léguer un plan d'action dont héritera le gouvernement suivant. Bien que le plan proposé n'ait pas été mis en œuvre durant cette période, nous traitons la démarche comme un événement en raison de l'analyse précieuse qu'elle nous fournit sur le fonctionnement du gouvernement et de l'administration.

Bien qu'un mandat ait été donné au plus haut fonctionnaire du Secrétariat par le Conseil du trésor et sûrement avec l'appui du Secrétaire général du MCE, la démarche paraît avoir été laissée entre les mains des hauts dirigeants administratifs, avec un minimum d'implications des élus (qui ne se manifesteront qu'à la fin de 1985) : c'est à un Comité formé de hauts fonctionnaires de MO que fut confiée la direction de la démarche de réflexion et de consultation. Même si l'échéancier proposé comportait une étape d'approbation gouvernementale, le Comité se présentait comme responsable de la publication et de la diffusion du plan d'action, mais son rôle semblait prendre fin sur ces actions : « Dès lors, il reviendra aux instances visées de prendre les moyens opérationnels appropriés pour traduire le tout dans le vécu de l'administration publique. » (*Pour une rénovation...*, 1986, p. 3)

Cette démarche participative visant à mobiliser les hauts dirigeants et l'ensemble des gestionnaires de la fonction publique est sans précédent par son ampleur (nature et envergure des questions abordées) et par le nombre de personnes consultées (les hauts dirigeants

administratifs et l'ensemble des gestionnaires de la fonction publique (5447)²⁵¹ dont les 780 gestionnaires sondés au moyen d'un questionnaire écrit. Si ce n'est, à une moindre échelle, par la Commission parlementaire spéciale Bisailon, jamais les gestionnaires de différents niveaux hiérarchiques n'avaient été sollicités directement pour commenter des questions de fond de la gestion publique, le Conseil du trésor faisant preuve d'une grande ouverture en lançant et en soutenant cette démarche et en associant des membres de l'équipe de direction de l'ENAP tout au long de la réflexion. Le fait que 70,6 % des gestionnaires sollicités aient répondu au sondage est certes exceptionnel et semble démontrer l'intérêt qu'ils portaient à la démarche. Les gestionnaires n'étaient pas seulement invités à faire des suggestions sur les moyens, mais aussi à s'exprimer sur les problématiques, les besoins et les finalités touchant l'administration. La volonté d'associer le sommet de l'administration publique à cette démarche va jusqu'à la diffusion des résultats de la consultation (en mai 1986) aux dirigeants, aux gestionnaires et aux professionnels de la fonction publique²⁵².

Manifestement, la démarche de rénovation de l'administration publique se trouve en partie engendrée par les comparaisons avec l'externe en vue de donner suite à « ... la volonté gouvernementale d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des services publics » (ibid., p. 7). Sous le titre de « *La signification de la démarche* », le texte fait le lien avec le contexte social et économique qui « place l'administration publique devant de nouveaux défis ». La concurrence accrue avec des sociétés étrangères est évoquée, l'administration publique doit contribuer à l'effort requis. Elle se fait donner les « organisations performantes » comme références et comme elles ne sont pas qualifiées, nous comprenons que le texte inclut les entreprises privées. Le jugement qui est indirectement porté consiste à ne pas considérer l'administration publique comme performante; les valeurs des « organisations performantes » deviennent la nouvelle référence, des impératifs même, à savoir l'excellence, l'efficacité et l'efficacités des services :

Le contexte social et économique place l'administration publique devant de nouveaux défis. Le Québec est déjà entré dans une ère où la distribution des richesses n'est plus la même, où il doit affronter une concurrence accrue avec des sociétés étrangères, où les ressources collectives doivent être utilisées avec le maximum d'efficacité pour garder une position stratégique dans le monde tout en

²⁵¹ Soit 374 hors cadres (sous-ministres, dirigeants, sous-ministres adjoints et associés), 2556 cadres supérieurs, 2517 membres du personnel de maîtrise. *Rapport annuel 1984-1985, Office des ressources humaines*, 1985, p. 68.

²⁵² Ibid., p. 5. « Le document synthèse de la consultation regroupe les lignes de force du sondage et les commentaires les plus significatifs issus des mémoires que des ministères, des organismes, des associations et des gestionnaires ont fait parvenir aux responsables de la démarche. C'est maintenant l'étape du plan d'action. »

maintenant des services indispensables au bien-être de la collectivité. / L'administration publique doit faire la part qui lui revient puisqu'elle constitue une pièce importante sur l'échiquier social et économique; c'est pourquoi elle ne peut s'isoler des autres agents moteurs de la société. Elle doit redoubler d'efforts pour se mettre à l'heure des organisations performantes où l'excellence, l'efficacité et l'efficacités des services constituent maintenant les valeurs privilégiées, voire des impératifs. (Ibid., p.8)

Avant d'énoncer cinq principes directeurs qui constituent des fondements et des postulats de la démarche, le texte affirme néanmoins que l'administration publique se trouve bien équipée et se montre ouverte aux influences externes :

Ces principes prennent en compte la constatation à l'effet que l'administration publique québécoise a acquis, depuis vingt-cinq ans, une stabilité et une force qui reposent entre autres sur la compétence de son personnel, sur des ressources relativement abondantes, sur des conditions de travail qui se comparent avantageusement à ce qu'on trouve ailleurs, sur des outils modernes de gestion et, enfin, sur une grande fidélité à des valeurs fondamentales telles l'équité et la transparence. / De même, on reconnaît volontiers que l'administration publique est largement ouverte aux courants de fond et aux nouvelles conditions de mise en œuvre de valeurs comme l'efficacité, la productivité, la recherche de l'excellence, la déconcentration, la simplification de processus et des procédures, la reconnaissance des succès, bref, les valeurs qui animent et caractérisent les organisations performantes. (Ibid., p. 9-10)

Une nouvelle forme de langage se déploie donc pour expliquer, en soufflant le chaud et le froid tout en tentant de ne pas froisser les acteurs visés, que l'efficacité et l'efficience ne sont pas au rendez-vous, même si l'administration peut compter sur des ressources compétences et abondantes et qu'elle se montre ouverte aux influences externes.

Plusieurs des cinq principes directeurs énoncés imprèneront la réflexion et l'action du gouvernement et de l'administration dans les décennies suivantes comme nous le verrons dans l'analyse des périodes suivantes :

1. Le service au public est la raison d'être de l'administration publique.
2. L'administration publique agit à l'intérieur du cadre établi par le gouvernement.
3. L'administration publique prend appui sur la compétence et la mobilisation de ses ressources humaines.
4. L'administration publique met l'accent sur les résultats de ses actions.
5. L'administration est fondée sur la responsabilité. (Ibid., p. 10-11)

Les deux premiers principes, ainsi que la partie du 3^e concernant la compétence, avaient été insérés dans la Loi sur la fonction publique de 1983²⁵³; le thème de la mobilisation du personnel était relativement nouveau et se trouvait lié à des préoccupations de productivité bien affichées;

²⁵³ « La fonction publique a pour mission de fournir au public les services de qualité auxquels il a droit, de mettre en œuvre les politiques établies par l'autorité constituée et d'assurer la réalisation des autres objectifs de l'État. » RLRQ, chapitre F-3.1.1, a. 2.

les principes concernant les résultats et la responsabilité avaient déjà été présentés lors de l'introduction du budget de programmes en 1973-1974, mais n'avaient pas encore été concrétisés de façon marquante dans des dispositifs institutionnels.

Le projet de plan d'action s'articule autour de cinq cibles auxquelles sont greffées les pistes d'action. Les éléments de diagnostic supportant chaque cible ne sont pas attribués à une instance centrale, mais sont tirés d'un collectif anonyme, car ces éléments « ... se dégagent de la synthèse de la consultation faite auprès des MO et des gestionnaires » (ibid., p. 13). Suivent des indications sur le sens et la portée de la cible, puis les actions à entreprendre avec des explications sur les modalités de la mise en œuvre.

La première cible retenue, *l'amélioration des services à la clientèle*, repose sur le constat que l'administration n'est pas assez préoccupée par le citoyen, malgré la volonté manifestée par le gouvernement et les gestes posés depuis 1981. *L'accroissement de la productivité*, deuxième cible du projet de plan d'action, passe le message que l'administration doit améliorer sa performance. La troisième cible, consacrée au *développement de la gestion des ressources humaines*, repose sur des éléments de diagnostic provenant des gestionnaires. La quatrième cible, dédiée à *l'implantation de l'évaluation de la gestion*, s'amorce sur le constat d'une lacune importante dans le processus normal de gestion : l'évaluation de programmes n'est pas implantée malgré 15 ans d'efforts. Le projet culmine avec une cinquième cible d'envergure, l'instauration d'un *régime d'imputabilité*. Le décodage de ce document du point de vue de notre objet de recherche est présenté en Appendice I, à la note 13; nous irons ici directement aux enseignements à tirer de cette démarche et de ce document.

Quelles **conclusions** tirées de ce projet de plan d'action sur la rénovation de l'administration publique du point de vue de la coordination gouvernementale et de la coopération IO? D'abord, nous estimons que la proposition d'implanter un « véritable » régime d'imputabilité annonce une intention de mieux articuler un changement important, déjà amorcé avec la Loi sur la fonction publique de 1983, dans la dynamique de coordination des activités gouvernementales, tout en jetant les bases d'une plus grande coopération IO. Toutefois, le changement envisagé est d'une telle ampleur que le diagnostic posé, les pistes d'action proposées et les échéanciers comportent des lacunes importantes, même si les grandes lignes des propositions guideront les

réformes de l'administration publique pour les décennies à venir comme nous le verrons dans les périodes subséquentes. Précisons :

- En adoptant une philosophie de gestion accordant plus de pouvoirs aux MO dans la gestion de leurs programmes et de leurs ressources et misant sur des contrôles a posteriori, en associant les dirigeants administratifs et les gestionnaires à une réflexion sur la rénovation de l'administration publique, en les consultant sur les actions pour y donner suite, en les identifiant comme partie prenante dans l'implantation des changements, en reconnaissant les différences dans les moyens dont ils disposent, leurs spécificités et leurs rythmes, les instances centrales traitent les MO comme des partenaires et renforcent leur identité propre. Les points de vue des gestionnaires sont rapportés sans être commentés, tel cet énoncé où les gestionnaires indiquent vouloir plus de responsabilités, mais pas de nouveaux mécanismes de reddition de comptes, contrairement à ce qui sera proposé sous le second volet du plan.
- La coopération IO est abordée directement dans le document pour révéler l'existence d'ententes de services entre MO en régions, preuve que le cadre de gestion en place le permet. Plusieurs propositions concrètes sont faites par les gestionnaires en région pour aller plus loin dans la coopération IO et des obstacles à cette coopération sont identifiés dans le cadre de gestion des ressources humaines. Toutefois, le plan d'action ne propose rien d'autre que de continuer à conclure des ententes de services en régions et ne mentionne pas d'actions spécifiques visant à réduire les obstacles à la coopération IO, si ce n'est de façon indirecte par la révision des cadres de gestion des ressources.
- La reconnaissance de la spécificité des MO et l'accroissement de leurs pouvoirs les placent dans un contexte plus propice pour s'engager de leur propre initiative dans des actions avec les autres MO, l'essence de la coopération IO.
- Le travail interministériel est valorisé dans la réflexion et dans la mise en œuvre des mesures, les MO étant désignés comme responsables ou partenaires dans la plupart des actions et, dans quelques actions, le comité des directeurs de personnel (CCGP) est même identifié comme partenaire de réalisation.
- Plusieurs mesures proposées sont empruntées aux pratiques du marché ; les adaptations au contexte de l'administration publique ne sont pas toujours au point. Une dimension jugée importante, à savoir la sanction eu égard aux résultats obtenus, cause des difficultés de transposition non résolues dans l'univers de l'administration publique.
- La plupart des dimensions d'un régime d'imputabilité ne sont pas en place ou sont incomplètes :
 - Le premier volet de l'imputabilité, la « responsabilisation » des gestionnaires, est à peine amorcé en gestion des ressources humaines et très peu dans les autres secteurs de ressources comme en témoignent les nombreuses pistes d'actions suggérées, tant de la part des instances centrales vers les MO qu'à l'intérieur des MO.
 - Le partage des responsabilités en matière d'évaluation de programmes n'est pas aussi clair que la responsabilité à l'égard des programmes (qui incombe aux MO) : le MO est présenté comme le premier client des évaluations, mais le Conseil exécutif peut commander des évaluations et le CT peut discuter avec les MO pour convenir des évaluations à mener, alors que les trois entités seront intéressées aux résultats des évaluations.

- Les voies de reddition de comptes proposées à l’interne annoncent des chevauchements entre les deux plus hautes autorités du gouvernement (Conseil exécutif et Conseil du trésor), sans explicitation sur la façon de concilier des évaluations potentiellement divergentes. En effet, l’évaluation des personnes en autorité dans les MO (les ministres, les SM/DO avec l’aide du Secrétaire général pour ces derniers) continuera de relever du Premier ministre, alors que l’évaluation des organisations, jusque là effectuée en filigrane et partagée par le Conseil exécutif et le Conseil du trésor à travers la revue annuelle de programmes (pour le budget) et les décisions sur les programmes, deviendrait une responsabilité explicite du Conseil du trésor.
- La voie de la reddition de comptes externe devant l’Assemblée nationale, qui s’ajouterait aux deux volets de la reddition de comptes à l’interne, est peu balisée et permet uniquement de faire comparaître les organismes, les ministères en étant exemptés.
- Un décalage important apparaît entre l’ampleur des conditions préalables et favorables à réunir pour réussir ces changements et les échéanciers proposés.

Au terme de la présentation et de l’analyse des évènements jugés les plus significatifs de la période, dégageons les constats qui s’imposent quant aux instruments et mécanismes de coordination utilisés.

5.1.3 Les instruments et mécanismes de coordination en période 2

5.1.3.1 Classement des instruments et mécanismes de coordination

Nous avons classé dans le tableau 19 ci-dessous chacun des quatorze événements (ou instruments de coordination) que nous avons mis en lumière en fonction de la nomenclature des instruments et des mécanismes de coordination de Bouckaert et al. Par la suite, nous allons examiner ce qui caractérise la période 2 sous les trois grands mécanismes de coordination (hiérarchique, marché et réseau) et nous ferons ressortir les distinctions avec la période précédente.

Tableau 19

Classement des instruments de coordination dans la nomenclature des types d’instruments et des mécanismes de coordination de Bouckaert et al. : période 1976-1985 au Québec

INSTRUMENTS AU QUÉBEC	TYPES INSTRUMENTS (No de Bouckaert et al.)	MÉCANISME SOUS-

		JACENT
(27) Réaménagements des comités ministériels; création d'un comité des priorités présidé par le PM et de cinq comités ministériels permanents, chacun présidé par un ministre d'État; création de comités ministériels temporaires. Pouvoir de décision maintenu au Conseil des ministres. Abolition des ministres d'État en 1982 mais maintient du reste du dispositif.	(<i>1.2</i>) Management stratégique unilatéral, de haut en bas. (<i>7.</i>) Mise sur pied de fonctions et d'organes de coordination. (<i>10</i>) Organes de négociation et de conseil (permanents ou temporaires). (<i>11</i>) Organes de prise de décision en groupe.	Hiérarchique (H) H Réseau (R) R
(28) Nomination de cinq ministres d'État chargés de la coordination interne dans cinq domaines d'activités couvrant l'ensemble des missions de l'État et de mandats spécifiques d'élaboration de programmes, ainsi que de ministres délégués (en plus des ministres titulaires de ministères). Consultation et concertation accrue avec les acteurs socioéconomiques et l'administration.	(<i>1.1</i>) Management stratégique de bas en haut et interactif (<i>7.</i>) Mise sur pied de fonctions et d'organes de coordination. (<i>10</i>) Organes de négociation et de conseil	R H R
(29) Regroupement physique et administratif du personnel de soutien aux ministres d'État, aux comités ministériels et au Conseil des ministres au sein du MCE, puis réduction du personnel avec l'abolition des ministres d'État.	(<i>7.</i>) Mise sur pied d'organes de coordination (administrative).	H
(30) Accroissement du pouvoir de coordination du CT, notamment en gestion des ressources humaines (élaboration de politiques générales en GRH, classification des emplois, négociation des conventions collectives) et par des préoccupations liées à la productivité. Abolition du MFP. Forte augmentation des effectifs.	(<i>1.2</i>) Management stratégique unilatéral, de haut en bas. (<i>2.1</i>) Systèmes de gestion financière basés sur les intrants (<i>5.</i>) Remaniement des mandats des organisations : d'abord étalement puis regroupement. (<i>6.</i>) Réorganisation des voies de contrôle.	H H H H
(31) Amplification du rôle des cabinets politiques et contribution à la politisation de la gestion gouvernementale.	(<i>7.</i>) Mise sur pied de fonctions de coordination (politique). (<i>3</i>) Culture inter organisationnelle (politique) [et management des connaissances]	H R
(32) Accentuation du rôle prédominant du Premier ministre dans la coordination gouvernementale.	(<i>1.2</i>) Management stratégique unilatéral, de haut en bas.	H
(33) Réforme parlementaire et contrôle accru du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif et l'administration. L'Assemblée nationale s'affranchit du pouvoir exécutif pour la gestion et les budgets de l'Assemblée, les commissions peuvent convoquer les organismes publics pour examiner leur gestion et le Vérificateur général passe sous la responsabilité de l'ANQ.	(<i>6.</i>) Réorganisation des voies de contrôle. (<i>4</i>) Consultation commandée ou examen de système.	H R
(34) Débat sur le rôle de l'État : État promoteur de	(<i>1.2</i>) Management stratégique	H

développement collectif, à État réformateur, à État catalyseur, à État facilitateur puis à État accompagnateur (ouvrant sur le désengagement de l'État)	unilatéral, de haut en bas. (‘8) Marchés règlementés : une vision plus inspirée par les possibilités du marché pour les stratégies et par les organisations performantes pour les pratiques.	M (Marché)
(35) Modifications aux missions et aux noms des ministères : un peu plus actif que les gouvernements précédents : la spécialisation se poursuit.	(‘5.) Remaniement des mandats des organisations : surtout créations, aussi abolitions.	H
(36) Création de nouveaux organismes en lien avec de nouvelles missions de l'État. Un rythme élevé comparable aux gouvernements précédents : la spécialisation s'accroît.	(‘5.) Remaniement des mandats des organisations : surtout des créations d'organisme et des remplacements par de nouveaux organismes. (‘10) Organes de négociation et de conseil	H R
(37) Réformes diverses touchant les organismes autonomes hors fonction publique : les sociétés d'État, les secteurs de l'éducation et de la santé, les municipalités. Resserrement de contrôles financiers, transferts de responsabilités et de budgets du gouvernement à ces instances.	(‘1,1) Management stratégique de bas en haut et interactif (‘5.) Remaniement des mandats des organisations. (‘6.) Réorganisation des voies de contrôle. (‘8) Marché règlementé : critères de performance pour sociétés d'État, incitation au partenariat avec le privé.	R H H M
(38) Réformes administratives s'amplifient. Restructuration et révision du fonctionnement de la gestion des ressources humaines. Délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et amorce de l'imputabilité administrative. Régionalisation et déconcentration. Définition d'une philosophie de gestion.	(‘1,1) Management stratégique de bas en haut et interactif (‘1.2) Management stratégique unilatéral, de haut en bas. (‘2,2) Systèmes de management orientés résultats avec accent sur les incitatifs individuels. (‘3) Culture inter organisationnelle et management des connaissances. (‘5.) Remaniement des mandats des organisations, régionalisation, décentralisation. (‘8) Marchés règlementés : appels d'offres. Application de règles du marché aux sociétés d'État. (‘9) Systèmes pour échange d'informations.	R H M R H M R
(39) Atténuation du contrôle direct des MO par les organismes centraux, accroissement de l'autonomie et de la singularisation des MO.	(‘1,1) Management stratégique de bas en haut et interactif. (‘3) Culture inter organisationnelle et management des connaissances. (‘5.) Remaniement des mandats : décentralisation	R R H

	(‘6.) Réorganisation des voies de contrôle. (‘9) Systèmes pour échange d’informations.	H R
(40) Élaboration d’un plan d’action pour la rénovation de l’administration publique par les hauts dirigeants administratifs traduisant une nouvelle philosophie de gestion. (Démarche de fin de période; non réalisée durant la période).	(‘1,1) Management stratégique de bas en haut et interactif. (‘2,2) Systèmes de management orientés résultats avec accent sur les incitatifs, les marges de manœuvre et la reddition de comptes. (‘3) Culture inter organisationnelle et management des connaissances. (‘4) Consultation commandée ou examen de système. (‘7.) Mise sur pied de fonctions de coordination pour évaluation de la gestion des MO. (‘8) Marchés règlementés : importation de pratiques du marché. (‘9) Systèmes pour échange d’informations. (‘11) Partenariat inter organisationnel	R M R R H M R R

5.1.3.2 Mécanismes de coordination hiérarchique

Tout comme nous l’avons constaté pour la situation de l’État québécois en 1976 (chapitre 4), les cinq types d’instruments associés au mécanisme de coordination hiérarchique sont utilisés durant la période 2. Il s’agit du management stratégique unilatéral de haut en bas (‘1.2), des systèmes de gestion financière basés sur les intrants (‘2.1), du remaniement des mandats des organisations (‘5), de la réorganisation des voies de contrôle (‘6) et de la mise sur pied de fonctions de coordination (‘7) (Bouckaert et al., 2010, p. 73-74). Les quatorze événements (ou instruments) que nous avons mis en relief dans la période 2 en lien avec la coordination portent tous la marque de l’un ou de plusieurs de ces types d’instruments associés au mécanisme de coordination hiérarchique.

Dès sa prise de pouvoir, le gouvernement du PQ a exprimé sa volonté d’une plus grande prise en charge politique de l’administration gouvernementale et il a pris plusieurs mesures pour s’en assurer : les inconvénients du travail en silos des ministères, la faiblesse de la coordination des sociétés d’État, les lacunes dans les contrôles des institutions de la santé, des services sociaux et de l’éducation, ainsi que dans le régime fiscal des municipalités sont détectés et nommés dans les

premières années du premier mandat. Nous reconnaissons dans cinq événements la manifestation du type d'instruments consistant en un management stratégique unilatéral, de haut en bas (1,2 de la nomenclature de Bouckaert et al.). Nous la repérons d'abord dans la création des comités ministériels permanents (et temporaires) et des fonctions de ministre d'État (27), dans l'accroissement du pouvoir de coordination du CT (30), dans l'accentuation du rôle prédominant de coordination du PM (32), dans l'évolution de la conception du rôle attribué à l'État (34) et dans les réformes administratives qui ont influencé le fonctionnement de la gestion gouvernementale, plus encore que ses structures (38). Autre mécanisme hiérarchique, les systèmes de gestion financière basés sur les intrants (2,1) continuent de faire partie des moyens de coordination du CT, mais sont raffinés pour assurer un suivi mensuel des dépenses et permettre une réaction préventive et pas seulement annuelle (30).

Le gouvernement se sert à maintes reprises du levier consistant à remanier les mandats ou les structures des organisations (5) : en modifiant les missions ou les structures des ministères (35), des organismes (36), des organismes autonomes hors fonction publique (37), en regroupant les pouvoirs d'employeur au CT (30), en procédant à des réformes administratives (38) et en élargissant l'autonomie des MO (39).

Il s'est montré très actif également dans l'utilisation du levier de réorganisation des voies de contrôle ('6) en regroupant les pouvoirs de l'employeur au CT (abolition d'un organisme central, le MFP) (30), en participant au renforcement du contrôle du pouvoir législatif sur le gouvernement et l'administration (33), en menant plusieurs réformes touchant les contrôles et les moyens des organismes autonomes hors fonction publique (37) et en atténuant les contrôles directs des organismes centraux sur les MO (39).

Conséquents avec leur lecture que le contrôle politique sur l'État québécois n'était pas à la hauteur des besoins, les gouvernements du PQ ont utilisé à plusieurs reprises l'instrument consistant en la mise sur pied de fonctions et d'organes de coordination. La volonté d'essayer une « forme interministérielle de coordination » permettant d'examiner des priorités gouvernementales qui « la plupart du temps débordent par-dessus beaucoup de ministères » a mené au réaménagement innovateur des comités du Conseil exécutif (27), à la création d'une formule nouvelle de ministres d'État ayant la capacité d'examiner des questions touchant l'ensemble des MO d'une grande mission de l'État (28), puis à son abandon après plus de 5 ans

et demi d'utilisation et au regroupement des ressources humaines et budgétaires au MCE pour appuyer ces comités et ces ministres d'État (29). Nous mettons aussi au compte de ce levier une émergence beaucoup plus difficile à cerner que les dispositifs déjà mentionnés, à savoir l'amplification du rôle des cabinets politiques et sa contribution à la politisation de la gestion gouvernementale (31). Le projet de plan d'action pour une rénovation de l'administration publique illustre l'existence de plusieurs lacunes dans le système de coordination gouvernemental, notamment du côté de l'évaluation de la gestion et du régime d'imputabilité (40).

5.1.3.3 Mécanismes de coordination par réseau

Nous avons constaté dans le chapitre 4 qu'en 1976, l'administration publique québécoise utilisait trois des neuf types d'instruments de coordination en réseau : la culture inter organisationnelle et le management des connaissances ('3), les organes de conseil et de négociation ('10) et les organes de prise de décision en groupe ('11), (Bouckaert et al., 2010, p. 73-74). Durant la période à l'étude, trois autres types d'instruments en réseau s'ajoutent à ceux utilisés précédemment : le management stratégique de bas en haut et interactif ('1,1), la consultation commandée ou examen de système ('4) et les systèmes pour échange d'informations ('9). De plus la proportion de manifestations de ce type d'instruments dans l'ensemble des événements étudiés s'est accrue considérablement par rapport à la période précédente : de 7/48 en 1976 à 19/46 pour la période 2. L'analyse qualitative des événements confirme les importants changements apportés dans la façon de gouverner et d'administrer l'État et comportant une approche réseau.

Nous reconnaissons dans cinq événements la manifestation du type d'instruments de coordination consistant en un management stratégique de bas en haut et interactif (1,1). Voilà un renversement de procédé spectaculaire par rapport au management stratégique unilatéral de haut en bas exclusivement pratiqué auparavant. Ainsi, les mandats publics confiés par le Conseil des ministres aux ministres d'État (28) en matière d'élaboration de politiques publiques comportaient une invitation explicite à la concertation, non seulement avec les ministres de la mission gouvernementale en cause, mais aussi avec les agents socioéconomiques, ce gouvernement ayant pratiqué plus qu'aucun autre avant lui la mise en discussion de ses projets de politiques gouvernementales avec un nombre record de livres blancs et verts, de « sommets »,

« conférences » et « forums », la plupart de ces projets ayant été convertis en lois, programmes ou politiques.

Cette stratégie de coordination est aussi employée dans certaines réformes touchant les organismes autonomes hors fonction publique (37), les consultations et les discussions ardues avec les instances représentant les municipalités et conduisant à de nouveaux arrangements fiscaux étant mises en lumière par le gouvernement. Nous voyons également une autre manifestation de cette stratégie ascendante dans l'invitation faite aux sociétés d'État de présenter leur plan de développement projeté au gouvernement, avant qu'il ne statue sur ses orientations en matière de coordination de ces entreprises publiques. Il en va de même lorsque dans ses réformes administratives (38), après avoir entendu le point de vue des dirigeants de l'administration et les recommandations des députés (commission Bisailon), le gouvernement transfère des pouvoirs aux MO, acquiesce à l'octroi de marges de manœuvre, mise sur la régionalisation pour améliorer les services et sur la décentralisation dans les réseaux et les municipalités pour alléger la mission des ministères et le budget central de l'État. En accentuant la singularisation et l'autonomie des MO (39) et en reconnaissant que les instances centrales doivent compter sur les MO pour améliorer les services aux citoyens et pour augmenter la productivité, le gouvernement met davantage l'accent sur le mouvement ascendant de la contribution des MO à la coordination gouvernementale. Quant à la démarche pour une rénovation de l'administration publique, si elle arrive sur la fin du deuxième mandat, elle témoigne néanmoins d'une volonté des autorités de connaître le point de vue des hauts dirigeants administratifs et même des gestionnaires des différents niveaux, non seulement sur les moyens d'améliorer la gestion, mais aussi sur les problèmes rencontrés et leur origine; en rendant public le point de vue de ces fonctionnaires, le gouvernement permettait la mise au jour d'une critique sans précédent et très articulée des lacunes de la gestion gouvernementale.

Par ailleurs, nous retrouvons le type d'instrument de coordination se manifestant sous forme de « culture interorganisationnelle » dans trois événements. La montée en puissance du rôle des cabinets politiques (31), du PM comme de chacun des ministres, très interreliés dans leur fonctionnement, passe par une consolidation d'une culture politique partisane qui intervient de plus en plus dans la gestion gouvernementale et administrative. La nouvelle philosophie de gestion, clairement exprimée, qui inspire les réformes administratives (38), vise à modifier les

façons de penser et d'agir, tant des organismes centraux que des MO, des gestionnaires et de l'ensemble des fonctionnaires; le partenariat proposé pour réaliser ce changement de culture implique tous ces acteurs.

L'utilisation accrue des comités interministériels formels se fait de plus en plus manifeste dans les stratégies de réformes du gouvernement, les comités ministériels en faisant un grand usage. Avec l'avènement d'une nouvelle fonction de gestion, la vérification interne, un nouveau réseau d'experts fait son apparition pour appuyer l'implantation de ce nouveau mécanisme nécessaire pour donner du crédit à la reddition de comptes des MO, s'ajoutant aux autres réseaux déjà en place. Le diagnostic présenté dans le projet de plan de rénovation de l'administration publique (40) confirme que certaines dimensions de la nouvelle philosophie de gestion s'enracinent, les MO étant en voie de déléguer plus de pouvoirs à leurs gestionnaires, de régionaliser et de modifier leurs pratiques pour améliorer l'accessibilité des services aux citoyens. Le projet va plus loin en suggérant des stratégies pour compléter la transformation amorcée pour améliorer les services aux citoyens, pour accroître la productivité et pour que la responsabilisation et les marges de manœuvre octroyées et à venir soient contrebalancées par un régime d'imputabilité interne bien articulé, le volet externe de l'imputabilité devant les élus étant entre les mains des dirigeants politiques, peu empressés de l'articuler.

Le gouvernement de cette période fait appel à un nouvel instrument de coordination de type réseau en passant une commande d'analyse ('4) du fonctionnement de l'administration, d'un côté aux élus et de l'autre aux dirigeants administratifs. Profitant des changements récents opérés dans le fonctionnement de l'Assemblée nationale, le gouvernement demande à une commission spéciale de l'ANQ (33) de se pencher sur le rôle de la fonction publique et de lui faire des recommandations : les représentants de la fonction publique et même de l'extérieur sont nombreux à présenter leurs points de vue. Pour articuler un plan d'ensemble de « rénovation » de l'administration (40), le gouvernement confie un mandat aux dirigeants administratifs qui pousseront très loin la consultation des dirigeants et des gestionnaires de différents niveaux hiérarchiques de l'ensemble des MO pour en arriver à des propositions largement fondées sur les constats de la consultation.

Un autre nouvel instrument de coordination par réseau fait son apparition durant la période 2, à savoir les systèmes pour échange d'information ('9). La révision des grands systèmes de gestion

en ressources humaines, le système automatisé de gestion des informations sur le personnel (SAGIP) et le système de gestion budgétaire et comptable (SYGBEC) continue d'accompagner les réformes administratives (38); mais alors qu'ils étaient conçus essentiellement en fonction des besoins de contrôle des organismes centraux, le transfert de pouvoirs et la délégation vers les MO (39) amènent une demande de leur part pour qu'ils puissent exploiter davantage (et en télétraitement) ces bases de données et que l'évolution des systèmes tienne compte davantage de leurs besoins. Le projet de plan de rénovation (40) réfère à un comité interministériel à l'œuvre depuis octobre 1985 pour définir l'orientation future du système SAGIP et propose de créer un groupe de travail interministériel pour analyser le système SYGBEC en vue d'en faire un meilleur outil de gestion budgétaire pour les instances centrales, mais aussi au profit des gestionnaires des MO. Beaucoup d'actions proposées visent les systèmes informatiques et la préoccupation à l'égard de l'information de gestion, dans une perspective de prise de décision par les gestionnaires des MO, est omniprésente dans ces actions.

Déjà amorcé sous le gouvernement précédent, l'usage de l'instrument de coordination par réseau sous forme d'organes de négociation et de conseil ('10) est poussé plus avant avec une modification de la Loi de l'exécutif pour hausser la valeur de la mise sur pied de comités ministériels permanents et temporaires chargés d'aplanir les différends potentiels entre ministres et de faire des recommandations au Conseil des ministres. L'expérience des ministres d'État (28) chargés de l'élaboration de politiques gouvernementales en concertation avec les autres ministres de la même mission et les agents socioéconomiques concernés a amené ces organes de négociation et de conseil à être saisis des problématiques étudiées sous tous leurs aspects et pas seulement à l'étape du dépôt d'une proposition déjà ficelée dans ses moindres détails par le ministre sectoriel qui la recommande. Et le législateur, sous la poussée du gouvernement, continue d'ajouter, durant cette période, des organes autonomes (36) comprenant des intervenants d'un milieu donné dont le mandat est de consulter et de faire des recommandations au gouvernement.

Le gouvernement continue d'utiliser l'instrument de coordination par réseau désigné sous l'appellation d'organes de décision en groupe ('11), en conservant la prise de décision au sein du Conseil des ministres tout en expérimentant plusieurs nouveaux dispositifs (27) qui ont influencé la quantité et la qualité des propositions qui lui étaient transmises, certains d'entre eux s'avérant

trop exigeants pour résister à la dynamique politique ou administrative (ministres d'État et ministres délégués).

5.1.3.4 Mécanismes de coordination de type marché

Les événements où l'on retrouve la manifestation de la coordination de type marché sont plus nombreux dans la période 2 que sous les gouvernements précédents. L'instrument de coordination prenant la forme de « systèmes de management orientés sur les résultats » ('2,2) se manifeste dans le cadre des réformes administratives (38). Les efforts amorcés sous le précédent gouvernement pour implanter le budget par programmes vont se poursuivre par des tentatives d'introduire l'évaluation de programmes, avec des effets jugés médiocres en fin de période. Le cycle budgétaire annuel ne provoque pas les remises en question attendues à l'égard des programmes. Mais la nouvelle philosophie de gestion met de l'avant l'amélioration des services, le rendement, les résultats, la productivité et se traduit par des réformes révisant le cadre de gestion des ressources humaines, accordant plus de place et de pouvoirs aux gestionnaires et commençant à miser sur la définition d'attentes de résultats et sur des sanctions conséquentes, certaines mesures incitatives financières (bonis) étant mises au point pour les dirigeants et les gestionnaires. Le projet de plan de rénovation (40) voudrait aller plus loin encore en articulant toute une série de propositions qui s'inspirent explicitement des organisations performantes du privé pour mieux définir les plans d'action des MO en fonction des résultats, pour mieux sanctionner les résultats et pour forcer une reddition de comptes individuelle, mais aussi par entité organisationnelle devant les instances centrales.

Par ailleurs, plusieurs événements peuvent être rattachés à l'instrument de coordination qualifié de marché réglementé ('8). La forme de marché interne créée par la coopération forcée entre ministères et organismes fournisseurs exclusifs de biens et services et autres ministères et organismes clients qui doivent les utiliser, déjà bien implantée en 1976, continue de fonctionner. Durant ses neuf années au pouvoir, la pensée du gouvernement à l'égard du rôle de l'État (34) et de la place des agents socio-économiques dans l'évolution de la société se transforme substantiellement, le gouvernement leur faisant une large place dans la recherche de stratégies économiques et sociales et dans la mise en œuvre de ces stratégies, l'État moteur de développement passant progressivement à l'État catalyseur, puis facilitateur et accompagnateur, pour se préparer en fin de période à un début de désengagement. L'énoncé de politique *Bâtir le*

Québec en 1978 misait déjà davantage sur le privé comme moteur du développement économique et la phase II de cet énoncé en 1982 (*Le Virage technologique*) présentait le privé comme principal agent de développement économique, avec l'appui de l'État. Comme les discours du budget et les messages de début de session parlementaire l'ont révélé, le gouvernement réfère de plus en plus aux stratégies et aux pratiques du privé pour montrer la voie des changements à opérer, tant dans l'administration publique que dans la société en général, pour s'adapter à la nouvelle économie.

Dans certaines réformes touchant les organismes autonomes hors fonction publique (37), les mécanismes de marché sont présents. Les sociétés d'État sont assujetties à plusieurs obligations touchant les entreprises privées, elles se font fixer des critères de performance, elles sont invitées à bâtir des partenariats avec le privé et doivent verser des dividendes à l'État. Dans les réformes administratives (38), plusieurs stratégies et pratiques sont inspirées du marché et des entreprises performantes : élaboration d'une philosophie de gestion; mise en place de structures et de stratégies pour améliorer les services aux citoyens (parfois clients) et aux entreprises; délégation de pouvoirs, responsabilisation, accent sur les résultats et reddition de comptes; gestion du rendement individuel fondée sur des attentes et des sanctions (impact sur l'avancement salarial et les bonis); élargissement des appels d'offres avec un fichier des fournisseurs. Mais l'administration publique utilise déjà l'équivalent d'un outil privilégié par le privé pour bâtir des partenariats (le contrat), l'entente entre organisations pour le secteur public, un levier important pour la coopération inter organisationnelle dont l'usage nous est révélé dans le projet de plan de rénovation. L'usage de ce mécanisme de l'entente est toutefois qualifié de limité par les gestionnaires en région, en raison de multiples obstacles liés, notamment, au cadre de gestion des ressources humaines.

L'influence du langage et des pratiques du marché est encore plus perceptible dans le projet de plan de rénovation (40) où les caractéristiques et les façons de faire des organisations performantes inspirent certaines propositions d'actions du plan, même s'il y a admission que les critères de productivité des entreprises privées ne sont pas les mêmes que pour le secteur public. Sans démonstration précise, l'administration publique est jugée moins productive et se fait proposer d'adopter des pratiques du privé. La nature et l'ampleur des changements proposés

annoncent un plan de travail de longue durée et l'horizon de trois ans avancé dans le projet paraît bien optimiste, surtout dans le contexte de changement de gouvernement.

5.1.4 Conclusion quant à la spécialisation, aux mécanismes de coordination et à la coopération IO pour la période 2 : 1976-1985

Pour résumer cette période, nous pouvons observer une prédominance du mécanisme de coordination hiérarchique, mais moins marquée qu'en 1976, une présence nettement accrue des mécanismes de type réseau et une montée modeste de la coordination de type marché. En effet le nombre de manifestations des types d'instruments de coordination hiérarchique s'élève à 21 mentions (sur 46) pour l'ensemble des 14 événements ciblés (contre 37/48 en 1976); nous relevons une forte augmentation des manifestations pour les types d'instruments associés à la coordination de type réseau avec 19/46 (contre 7/48 pour la période précédente). Nous observons une légère progression pour les manifestations liées aux types d'instruments associés à la coordination de type marché avec six manifestations sur 46 (au lieu de 4/48 en 1976), quoique le discours de fin de 2^e mandat laisse entrevoir une intention d'y faire plus de place encore. Nous ne voulons pas induire ici une conclusion de type positiviste, mais plutôt donner un indice d'une mouvance que l'analyse qualitative des événements peut seule confirmer ou écarter. Or, nous estimons que cette analyse qualitative confirme que la forte prédominance des mécanismes de coordination hiérarchique qui prédominaient en 1976 a fléchi pour laisser plus de place aux mécanismes de types réseau et dans une moindre mesure, aux mécanismes de type marché qui occupent encore une place marginale à la fin de la période.

Du point de vue de la spécialisation, de la coordination et de la coopération IO, on peut aussi émettre les constatations suivantes :

1. La spécialisation de l'État se poursuit à un rythme comparable à la période précédente, avec la création de nouvelles missions et de nouvelles organisations.
2. La conception que le gouvernement se fait du rôle de l'État évolue vers une plus grande place laissée aux agents socioéconomiques dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies économiques et sociales, l'État se plaçant en support et annonçant un début de désengagement. L'administration publique jugée insuffisamment productive est invitée à

s'inspirer du privé ; les règles des sociétés d'État se rapprochent du marché et elles sont incitées à des partenariats avec les entreprises privées.

3. Une vision interministérielle s'affirme dans le discours officiel et dans les institutions pour contrer l'action en silo et promouvoir un examen interministériel des problèmes qui touchent souvent plus d'un ministère.
4. Le gouvernement se montre innovateur dans la création de nouveaux dispositifs de coordination avec la mission élargie confiée aux comités ministériels permanents et temporaires, les ministres d'État et les ministres délégués, mais abandonne la formule des ministres d'État en deuxième mandat, tout en maintenant l'essentiel de la « coordination interministérielle ». Le projet de plan de rénovation, en fin de deuxième mandat, met en lumière plusieurs lacunes dans le système de coordination gouvernemental, notamment dans l'évaluation de la gestion et le régime d'imputabilité.
5. D'autres organes de négociation et de conseil s'ajoutent. Les organes de décision en groupe sont maintenus, mais ils sont mieux supportés par l'ajout important de ressources humaines et par une analyse qui tient davantage compte de la dimension interministérielle.
6. Une plus grande prise en charge politique de l'administration gouvernementale s'opère combinée à une diminution de l'influence des dirigeants administratifs, sauf peut-être au plus haut niveau. La gestion gouvernementale se politise davantage. Le rôle prédominant de coordination du PM s'accroît, les ministres mènent la consultation et la concertation, ajoutant les voix des agents socio-économiques aux débats, le pouvoir de coordination du CT est accru, le rôle des cabinets politiques s'amplifie, les ressources humaines en appui aux comités ministériels sont doublées.
7. Le gouvernement contribue à accroître le pouvoir de contrôle du législatif sur son action et sur l'administration. Il donne suite à des recommandations d'une commission parlementaire spéciale, mais le législatif tarde à se servir de son pouvoir d'examen des organismes publics.
8. Se disant soucieux d'une plus grande intégrité et de plus d'efficacité, le gouvernement mène plusieurs réformes dans l'univers de la fonction publique, surtout en gestion des ressources humaines. Ses réformes administratives concourent à transférer des pouvoirs

des instances centrales aux MO et à accroître leur autonomie dans le discours et la pratique, notamment en diminuant les contrôles a priori.

9. L'heure des ajustements aux institutions mises au point depuis les années 1960 a sonné. Plusieurs lacunes dans la coordination et le contrôle financier des organismes autonomes sont identifiées tôt dans le premier mandat. Des réformes touchent l'ensemble du niveau des organismes autonomes hors fonction publique, autant les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation que des sociétés d'État et des municipalités, sous forme de resserrement des contrôles financiers, mais aussi de décentralisation.
10. Si la coordination de type hiérarchique continue de dominer durant la période 2, les mécanismes de coordination de type réseau et de type marché, que nous associons à la coopération IO, ont pris une place nettement plus importante dans la coordination gouvernementale. Le discours officiel du gouvernement, reconnaissant les inconvénients associés aux royaumes ministériels et les bénéfices d'une vision interministérielle, misant sur la concertation et la consultation, a été appuyé de plusieurs dispositifs institutionnels favorisant la coopération IO.
11. La coordination de type réseau est en forte progression durant la période. Trois types d'instruments de coordination s'ajoutent aux trois déjà en usage dans la période précédente et l'utilisation de ces instruments a considérablement augmenté, la palme revenant au « management stratégique de bas en haut et interactif », le gouvernement misant durant toute la période sur la concertation avec les principaux agents socioéconomiques et, surtout dans le deuxième mandat, sur la consultation de ses MO, de ses gestionnaires ainsi que des organismes autonomes hors fonction publique, une approche peu utilisée sous le gouvernement précédent. La consultation porte sur les problèmes rencontrés et sollicite des pistes de solutions.
12. Le gouvernement met davantage l'accent sur le mouvement ascendant de la contribution des MO à la coordination gouvernementale en augmentant leur singularisation et leur autonomie, en leur reconnaissant un rôle clé dans l'amélioration des services et de la productivité, établissant de facto une forme de partenariat entre les MO et les instances centrales. L'ajout de la fonction de vérification interne s'avère un complément naturel à cette évolution et ajoute un nouveau réseau d'experts. Une vaste consultation mène à un projet de plan de rénovation de l'administration soumis aux autorités politiques qui

- comporte une analyse des lacunes dans la gestion et des suggestions pour améliorer les services, la productivité et la coordination gouvernementale. Les autorités politiques montrent peu d'intérêt publiquement pour l'imputabilité interne et externe.
13. Le mécanisme de coordination se manifestant à travers la « culture organisationnelle » se décline de plusieurs façons : dans la consolidation d'une culture politique partisane qui intervient de plus en plus dans la gestion gouvernementale et administrative; dans les réformes administratives, traduisant une nouvelle philosophie de gestion d'efficacité et de services et visant à modifier les façons de penser et d'agir chez les dirigeants et les fonctionnaires.
 14. Les grands systèmes d'échange d'information déjà en place pour alimenter les instances centrales, en matière de ressources humaines et de comptabilité, sont soumis à révision pour mieux répondre aux besoins grandissants des MO. Les besoins en information de gestion s'ajoutent aux problématiques de révision des systèmes informatiques.
 15. Les instruments de coordination de type marché, peu utilisés en 1976, se manifestent un peu plus durant la période. Des tentatives sont faites pour implanter l'évaluation de programmes, mais avec des résultats jugés médiocres. La révision des programmes lors du cycle budgétaire annuel ne se fait pas. Mais la nouvelle philosophie de gestion et les réformes qui la concrétisent font la promotion d'un vocabulaire et des pratiques du secteur privé. Les principes et pratiques des organisations performantes sont donnés en exemple à suivre aux MO. Les comparatifs avec le privé ne sont toutefois pas toujours à point et l'articulation des sanctions pose un défi non résolu. Les arrangements proposés pour la reddition de comptes présentent des difficultés qui ne sont pas de nature à susciter l'adhésion de ceux qui seront interpellés.
 16. Les ententes entre MO en vue de donner des services, surtout sur une base régionale, se pratiquent et leur élargissement est encouragé, bien que des obstacles dans les cadres de gestion en gênent l'usage : il s'agit d'un instrument important pour la coopération IO comparable au contrat dans le privé. Des propositions de gestionnaires pour pousser plus loin l'intégration de services entre MO ne sont pas reprises dans le projet de plan de rénovation.
 17. La forme de marché interne créée par la coopération forcée entre ministères et organismes fournisseurs exclusifs de biens et services et les autres MO est maintenue.

5.2 État de situation quant aux relations inter organisationnelles en période 2

Nous illustrons dans le schéma 7 la situation de l'État québécois sous l'angle des relations IO en 1985 et nous la comparons avec la situation en 1976 (schéma 5). En 1976, nous avons constaté que ces relations IO s'effectuaient dans huit domaines d'intervention. Associées à ces domaines, nous relevions onze types de relations sur l'axe vertical (hiérarchique) et quatre sur l'axe horizontal (l'axe de la coopération). Rappelons que la base de ces schémas est la situation prévalant en 2012 (schéma 4).

Schéma 5

Types de relations IO entre MO de l'administration gouvernementale québécoise en 1976 sur la base de la configuration prévalant en 2012

Types de relations IO
entre ministères et organismes
de l'administration gouvernementale
québécoise en 1976 - sur le canevas de 2012
Copyright André Bazinet
Cadre d'une thèse de doctorat
version: 31/09/2016



Schéma 7

Types de relations IO entre MO de l'administration gouvernementale québécoise en 1985 sur la base la configuration prévalant en 2012



Au terme de la période 2 en 1985, nous constatons que ces relations IO s'effectuent dans dix domaines d'intervention, soit deux de plus qu'en 1976. Associées à ces domaines, nous relevons au total vingt-deux types de relations, soit sept de plus qu'en 1976 : quatorze types de relations sont liées à l'axe vertical (hiérarchique), soit trois de plus qu'en 1976 et sept à l'axe horizontal (l'axe de la coopération), soit trois de plus qu'en 1976 : à noter que les ajouts par rapport à la période précédente sont encadrés par un trait noir plus marqué. Pour les domaines d'intervention, nous assistons à l'émergence de la « mise en commun de ressources dans un but spécifique » avec les ententes interministérielles dans une perspective de services (mode de coopération à l'initiative des MO) et d'une nouvelle stratégie de gestion gouvernementale consistant en la « contribution de l'ensemble des MO à une mission du gouvernement ». Cette dernière et nouvelle approche consiste pour le gouvernement à prendre un engagement qu'il fait partager par tous ses ministères et organismes de la fonction publique (d'où l'association avec l'axe vertical hiérarchique) en chargeant tantôt un organisme central d'en coordonner la mise en œuvre (comme ce fut le cas pour la qualité de la langue française, les relations avec les citoyens, la politique d'ensemble sur l'égalité et l'indépendance des Québécoises, les plans d'action favorisant l'égalité en emploi pour les femmes, les communautés culturelles et les personnes handicapées et la coordination des interventions gouvernementales et paragouvernementales en milieu autochtone) et tantôt un MO particulier comme ce fut le cas à l'adoption en 1982 de la *Loi d'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* avec le ministre des Communications.

Dans les autres ajouts de types de relations, mentionnons dans le domaine de l'échange d'information, la possibilité pour les ministères d'échanger des renseignements personnels, mais cette fois un échange encadré par les dispositions contraignantes de la Loi d'accès (...). Deux nouveaux types de relations IO sont greffés au domaine de la reddition de comptes, un thème très présent durant cette période : il s'agit de la reddition de comptes à l'Assemblée nationale qui est instituée pour les organismes publics (sur l'axe vertical) et de la reddition de comptes aux partenaires MO, le complément inévitable de la possibilité d'établir des ententes entre eux.

5.3 Liens avec nos questions de recherche

L'analyse de la période 1976-1985 nous amène à conclure que le gouvernement du PQ a continué de faire un usage prédominant du mécanisme de coordination hiérarchique et qu'il a

même renforcé certains dispositifs contribuant ainsi à augmenter le contrôle politique sur l'administration et à atténuer l'influence très forte que les hauts dirigeants administratifs avaient eue depuis le début des années 1960. Une autre particularité importante de cette coordination gouvernementale renforcée par le haut se trouve dans le dispositif qui lui a permis pendant plus de 5 ans et demi de se donner, avec les ministres d'État, une vision interministérielle des problématiques importantes pour le gouvernement dès le début de l'analyse et de se donner ainsi une grande probabilité d'en arriver à des politiques qui rallieront les MO touchés sans leur occasionner des effets indésirables prévisibles. La mise au rancart de cette formule, même si le pli de la consultation interministérielle était pris et qu'elle était assurée par les comités ministériels, a résulté en une perte probable en éliminant le cheminement interministériel des projets, de l'énoncé de la problématique au dépôt de la proposition au comité ministériel.

En même temps, ce gouvernement a misé plus que les gouvernements précédents sur la coopération inter organisationnelle en lien avec son discours reconnaissant les difficultés liées au cloisonnement des ministères et prônant l'interministériel. Le nombre d'instruments de coordination de type réseau utilisés (ainsi que leur fréquence d'utilisation) a considérablement augmenté. À côté du management stratégique unilatéral de haut en bas, le gouvernement a fait appel fréquemment au mouvement ascendant et interactif en misant sur la concertation, la consultation et la mise en œuvre de propositions reçues. Les comités ministériels ont engendré de nombreux comités interministériels pour les soutenir dans leur analyse et les réseaux d'experts internes ont été encore plus sollicités. De nouveaux organismes de négociation et de consultation ont été créés. Les grands systèmes d'échange d'information ont été réexaminés dans une perspective d'information de gestion au profit des MO.

Les instruments de coordination de type marché ont été un peu plus utilisés durant la période, mais l'effet d'ensemble fut encore modeste. L'évolution de la pensée du gouvernement du PQ sur le rôle de l'État durant la période a mis toutefois la table pour une reconnaissance plus grande de la valeur de la contribution du privé dans la société, puis à la comparaison de la productivité de son administration publique avec l'externe, pour en venir à adopter un discours s'inspirant des organisations performantes externes et à annoncer un début de désengagement de l'État. Certaines pratiques venues du privé ont été adaptées à la fonction publique et bien d'autres ont inspiré le projet de plan de rénovation venu sur la fin du deuxième mandat et dont héritera le prochain gouvernement libéral. Les ententes entre MO pour mettre en commun des services

étaient déjà possibles et utilisées, mais surtout en région et encore, les gestionnaires y sont allés de suggestions qui témoignaient des nombreuses contraintes des cadres de gestion des ressources. La nouvelle philosophie de gestion s'inscrivait néanmoins très bien dans le courant des mécanismes de marché avec son accent sur la responsabilisation, les résultats, la reddition de comptes et les sanctions conséquentes. La table était mise pour une expansion de la coordination de type marché.

Nous estimons que la coopération IO est entrée de façon significative dans le fonctionnement de l'État durant cette période et que l'un des facteurs les plus déterminants de ce changement, levier décisif et condition essentielle d'une implantation durable, consiste en la singularisation et l'autonomisation des MO par le transfert et la délégation de pouvoirs des instances centrales et leur reconnaissance de facto comme partenaires dans la gestion gouvernementale, plusieurs leviers pour la productivité et l'amélioration des services étant entre leurs mains. Ce renforcement des MO, bases indispensables d'une coopération IO véritable, étant concrétisé par des lois, des règlements et des politiques administratives diverses, nous faisons l'hypothèse qu'il est ancré solidement dans les institutions, les gouvernements subséquents ayant à faire modifier les textes légaux pour modifier substantiellement ce nouvel arrangement. L'analyse des périodes subséquentes nous permettra de le vérifier. C'est probablement le legs le plus important de ce gouvernement pour la coordination gouvernementale et la coopération IO au sein de l'État.

6.1 Période 3 : la situation de la spécialisation, de la coordination et de la coopération

6.1.1 Aperçu de la période 1985-1994

Le Parti libéral du Québec (PLQ), avec Robert Bourassa de nouveau à sa tête, remporta l'élection du 2 décembre 1985. Son programme électoral et de gouvernement annonçait, entre autres cibles, une révision de la place de l'État dans la société, des réformes, de la déréglementation, des privatisations et une diminution des déficits.

Réélu en septembre 1989 pour un deuxième mandat, le gouvernement a pu profiter d'une période d'embellie au plan économique dans la dernière partie des années 1980 et a réussi à diminuer le déficit budgétaire courant. La situation économique s'assombrit durant le deuxième mandat et les déficits reprirent la voie ascendante au point d'atteindre 4,9 milliards \$ en 1993-1994 et 5,7 milliards en 1994-1995²⁵⁴. Les accords de libre-échange avec les États-Unis et le Mexique, ainsi que les accords internationaux sur le commerce vinrent mobiliser les capacités d'adaptation des entreprises et du gouvernement dans une conjoncture d'ouverture où le Québec dépendait déjà fortement des échanges avec l'extérieur.

Tout au long de ses deux mandats, le gouvernement libéral dut consacrer beaucoup d'énergie aux questions constitutionnelles, sur l'initiative du gouvernement conservateur de Brian Mulroney qui voulait corriger le rapatriement de la constitution de 1982, adopté malgré les protestations du Québec : les longues négociations menèrent à l'Accord du Lac-Meech, à son rejet trois ans plus tard, puis dans la foulée, à un autre accord, celui de Charlottetown, qui fut défait par référendum, même au Québec. Les discussions continuèrent néanmoins à l'Assemblée nationale sur l'avenir du Québec au sein du Canada. Le gouvernement éprouva aussi de durs moments avec la crise d'Oka où un affrontement entre les autochtones de l'endroit et les services policiers conduisit à la mort d'un policier. L'armée dut être appelée en renfort et la crise dura plusieurs mois, l'une des plus difficiles pour le PM Bourassa²⁵⁵.

²⁵⁴ « L'évolution des finances publiques au Québec, au Canada et dans les pays de l'OCDE ». Gouvernement du Québec, ministère des Finances, octobre 1996, p.13.

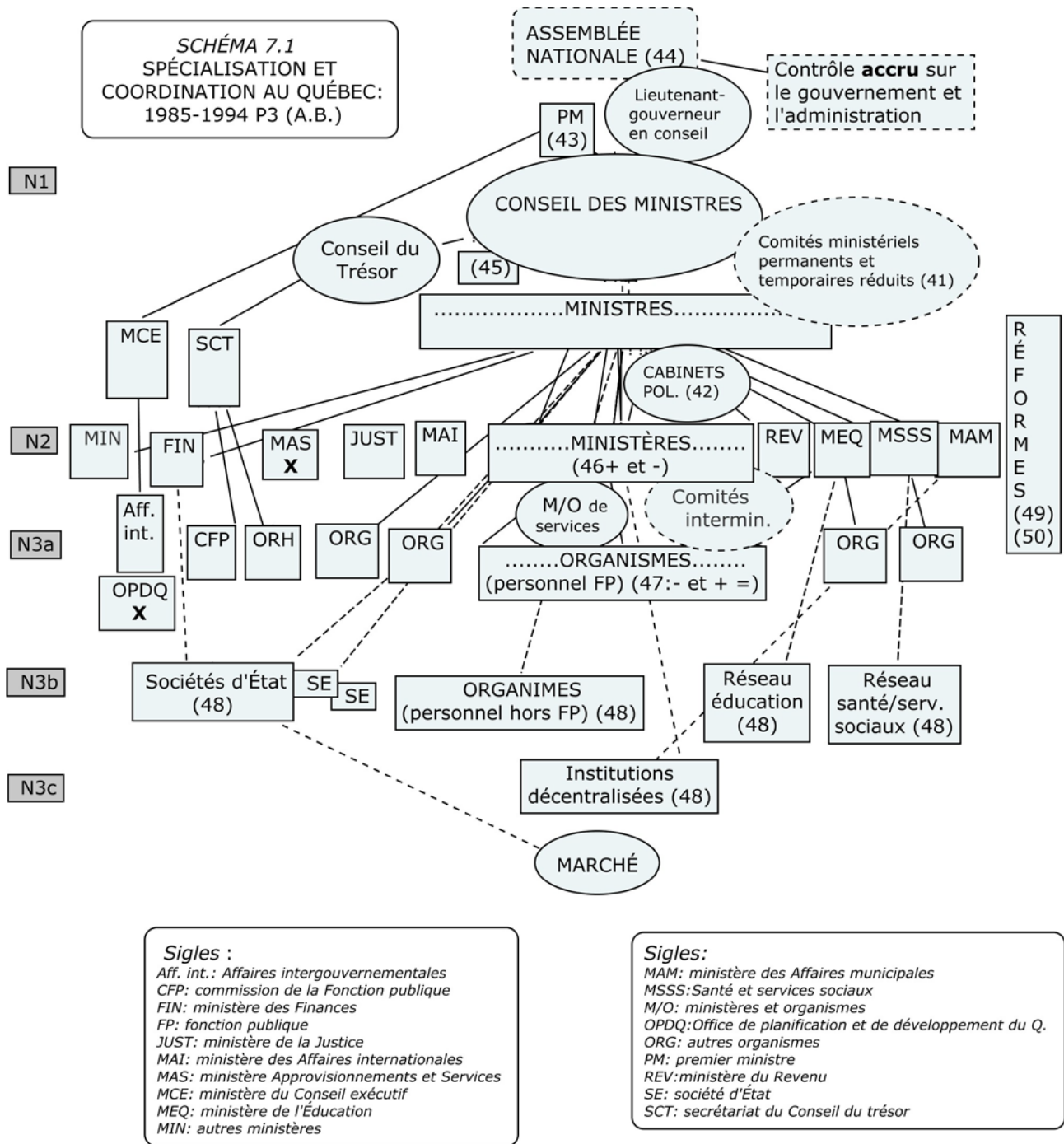
²⁵⁵ BOURASSA, Robert (1995), *Gouverner le Québec*, FIDES, p. 233.

Désireux de modifier la place de l'État dans la société, le gouvernement procéda à plusieurs changements dans ses structures et son fonctionnement, mais il demeura aussi interventionniste à plusieurs égards que les gouvernements précédents comme nous le constaterons plus loin.

Nous avons retenu pour cette période dix évènements marquants du point de vue de la coordination, de la coopération et de la spécialisation. À l'instar de Bouckaert et al., nous allons poursuivre la numérotation des évènements amorcée au schéma 3 et l'analyse portera sur les évènements marquants de la période 3. Sans anticiper sur les périodes subséquentes, nous constatons après l'analyse que cette période est aussi très fertile en changements, eu égard à notre objet de recherche et qu'elle nécessite un exposé substantiel. Nous présentons dans le schéma 8 les évènements retenus sur la base du schéma 3 dessiné pour la situation en 1976, suivi d'un descriptif de ces évènements. Comme au chapitre précédent, nous placerons en Appendice II des notes qui complètent l'exposé tout en évitant de l'alourdir.

Schéma 8

Spécialisation et coordination au Québec : 1985-1994 P3



Descriptif du schéma 8:

(No) Instruments de coordination

- (41) Diminution de moitié du nombre de comités ministériels permanents; élimination du comité des priorités, mais priorisation dans les comités permanents. Pouvoir de contrôle accru au Comité de législation. Des comités ministériels temporaires rattachés aux permanents. Transfert de plusieurs mandats rattachés au MCE dans les ministères sectoriels, ainsi que les ressources. Ajout d'un comité ministériel permanent spécialisé durant le 2^e mandat. Le MCE demeure au cœur de la coordination de l'État et de la réforme administrative. Le gouvernement mise sur la concertation interne (beaucoup de groupes interministériels et de réseaux de répondants dans les MO) et externe. Moins de consultations formelles que le gouvernement précédent.
- (42) Rôle des cabinets politiques : fonctions de vigilance, d'équilibre, de police d'assurance ou de contrepois à l'égard des hauts fonctionnaires. Un peu moins de ressources. Politisation accrue de la haute fonction publique qui descend plus bas dans la hiérarchie.
- (43) Consolidation du rôle déjà prédominant du PM dans la coordination gouvernementale par un PM Bourassa avec 7 ans d'expérience. Préférence aux relations bilatérales plutôt qu'aux grands groupes; délègue et fait confiance. Ajout de règles de conduite pour les ministres afin d'éviter les conflits d'intérêts (instauration de confiance sans droit de regard) et d'un « code d'éthique » pour le parti. Durant les 8 derniers mois, un nouveau PM qui utilise à fond ses pouvoirs pour remodeler le Conseil des ministres et les ministères.
- (44) Réforme parlementaire et contrôle accru du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif et l'administration qui tardent à se concrétiser. Beaucoup de consultations publiques sur des projets de politiques passent par les commissions parlementaires. Forte utilisation du « bâillon » pour l'adoption de lois. Pressions des travaux de la commission Lemieux-Lazure sur le gouvernement qui adopte la plupart de ses recommandations; plusieurs recommandations à l'ANQ pour un meilleur usage du contrôle sur le gouvernement et l'administration. Durant le 2^e mandat : articulation du régime d'imputabilité interne aux SMDO, puis de l'imputabilité devant l'ANQ, par législation. Première comparution d'un organisme pour la reddition de comptes sous cette loi. Impose par une loi des réductions d'effectifs.
- (45) Des engagements de réduire le rôle et les structures de l'État. Une première : création de comités pour suggérer les changements requis. Des résultats modestes au premier mandat (moins de sociétés d'État et d'organismes), hors du radar durant le 2^e mandat, sauf les deux dernières années avec la réduction des effectifs de la fonction publique et du nombre de ministères. Coup de frein à la croissance de l'État. Transferts de responsabilités aux réseaux et instances décentralisées; plus de place au privé et au communautaire. Virage vers un État animateur.
- (46) Plus de modifications aux missions, aux noms et aux structures des ministères que le gouvernement précédent en raison d'une réduction importante du nombre de ministères à la fin du 2^e mandat par le nouveau PM D. Johnson.
- (47) Diminution du nombre d'organismes d'un côté, création de nouveaux organismes de l'autre, pour revenir au niveau de 1985. Des privatisations et ventes d'actifs de sociétés d'État. Un rythme plus élevé que les gouvernements précédents. La spécialisation s'accroît avec l'ajout de missions et d'organismes.
- (48) Réformes diverses touchant les organismes autonomes hors fonction publique inspirées par la révision du rôle de l'État : transferts de responsabilités et de fardeaux financiers de l'État central aux instances décentralisées. Transfert de responsabilités et de pouvoirs de taxation foncière aux commissions scolaires; long processus de réforme axé sur le citoyen dans la santé et les services sociaux et déconcentration. Émergence des organismes communautaires dans l'organisation des services en santé et services sociaux. Transfert pas toujours consensuel de responsabilités aux municipalités les forçant à augmenter l'impôt foncier; préoccupations transversales et regroupement de services au niveau des MRC (municipalité régionale de comté). Diminution du nombre de sociétés d'État : État pas toujours clair dans ses attentes à leur égard.
- (49) Réforme administrative : période de consolidation, sous le signe de la « rigueur » budgétaire constante, plus axée sur les processus que les structures. Après les modifications structurelles suivant les comités des Sages, l'élan impulsé par la LFP de 1983 et le projet de Plan de rénovation de l'administration publique (et la philosophie de gestion sous-jacente) se poursuit. Le MCE assume le leadership, donne la parole aux MO et met les autres centraux en appui; haute période de concertation, avec l'ajout des syndicats. La politique sur l'amélioration de la qualité des services sert de plan d'ensemble en 2^e mandat : un apprentissage du changement s'incruste. Accentuation de la pression des MO pour une plus grande autonomie de fonctionnement, contrebalancée en fin de période par l'instauration de l'imputabilité interne (avec attentes du CM), puis externe (devant les députés). Une période intense de recherche, de formation, d'expérimentation et d'apprentissage de nouveaux rôles et de nouvelles pratiques de gestion. La stratégie des « petits pas » fait place à une stratégie plus contraignante en fin de période, avec diminutions de budget et d'effectifs (par auto contrainte légale).
- (50) Opération de réalignement de l'administration publique. Leadership du MCE supervisé par le niveau politique. La qualité des services aux moindres coûts vient colorer la démarche qualité. Compte sur la

mobilisation de l'ensemble du personnel malgré des gels et diminutions de salaires. Mise sur l'analyse du coût de revient des produits et services pour une diminution des budgets et une remise en question de leur pertinence, dernière question qui relève plus des élus. Démarche qui oblige un nouvel apprentissage et révèle des enjeux interministériels pris en charge par des groupes de travail de même nature. La coopération interministérielle s'avère difficile à pratiquer dans le remplacement des surplus de personnel. Opération de fin de période, réalisée au tiers avant le changement de gouvernement.

6.1.2 État de la spécialisation et des mécanismes de coordination

6.1.2.1 Changements au niveau 1 : l'appareil politique

Structure et fonctionnement du Conseil des ministres (41)

Le premier Conseil des ministres de M. Bourassa en décembre 1985 se démarque peu par son ampleur avec le dernier cabinet du PQ formé par M. Pierre-Marc Johnson le 16 octobre 1985 après qu'il eut succédé à René Lévesque. Le cabinet de P.-M. Johnson comptait 30 ministres (le PM inclus), 23 ministères et sept ministres délégués sans portefeuille²⁵⁶. Celui de M. Bourassa en comptait à peine moins (29), avec 24 ministères (des ministres avec deux ministères) et sept ministres délégués sans portefeuille²⁵⁷. À son deuxième mandat en 1989, il constitua un CM avec 30 membres, 25 ministères (des ministres avec deux ministères) et neuf ministres délégués sans portefeuille²⁵⁸. Ce n'est qu'à la toute fin du 2^e mandat en 1994, sous le successeur de M. Bourassa, M. Daniel Johnson, que le CM fut réduit sensiblement, passant à 21 membres, 18 ministères et trois ministres délégués sans portefeuille²⁵⁹ : une contraction qui se poursuivra sous le gouvernement du PQ qui prend le relais en septembre 1994.

M. Bourassa revient à une organisation du CM et du ministère du Conseil exécutif semblable à celle qu'il avait mise sur pied en 1975 et grandement allégée comparativement au gouvernement précédent. Mis à part le CT qui fait l'objet d'une loi spécifique depuis 1971, le nombre de comités ministériels permanents passe de huit sous le PQ, à quatre sous le nouveau gouvernement. Trois comités en fonction sous le PQ sont maintenus : celui de la Législation, de l'Aménagement et du Développement régional (CMPADR) et celui du Développement économique (CMPDE). Quatre comités antérieurs sont fusionnés dans le Comité ministériel permanent des affaires culturelles et sociales (CMPACS): condition féminine, développement

²⁵⁶ Assemblée nationale du Québec, « Les titulaires de ministères depuis 1867 ».

²⁵⁷ *Idem.*

²⁵⁸ *Idem.*

²⁵⁹ *Idem.*

culturel, développement social et éducation aux adultes. Le Comité des priorités budgétaires et législatives n'est pas reconduit²⁶⁰. Le premier ministre décide également d'alléger les structures du MCE en transférant sept mandats à des ministères sectoriels avec les unités administratives concernées, allégeant d'autant le budget et le niveau d'effectifs du MCE²⁶¹.

Cette configuration allégée avait été proposée par le nouveau secrétaire général, M. Roch Bolduc (ex-sous-ministre, rappelé du privé le 10 décembre 1985), et agréée par M. Bourassa. Au lieu d'un comité de priorités, M. Bolduc lui avait proposé la création d'un comité de planification, proposition écartée par le premier ministre²⁶² : le travail de planification et de priorisation se fera à l'échelle des trois comités ministériels couvrant toute l'activité gouvernementale. M. Bolduc avance l'argument que la coordination est meilleure en réduisant le nombre de comités, que la perspective s'en trouve élargie et comme la règle d'un accord obligatoire au sein du comité ministériel permanent avant de pouvoir soumettre un projet au CM était établie, il en résultait aussi plus d'efficacité dans les délibérations²⁶³. S'expliquant sur ces choix, M. Bourassa invoque l'efficacité dans les délibérations et quant à l'absence d'un comité des priorités, il le justifie par son désir de ne pas créer deux catégories de ministres : cette configuration offre à son avis un contrôle efficace de l'appareil d'État tout en étant moins « bavarde » et moins « lourde »²⁶⁴. M. Bolduc ajoute une autre dimension pouvant expliquer ces

²⁶⁰ *Rapport annuel MCE, 1985-1986*, p. 17-18.

²⁶¹ « À la suite de la constitution du nouveau Conseil des ministres en décembre 1985, les unités administratives suivantes ont été transférées à d'autres ministères : le projet Archipel au ministère des Affaires municipales, le Secrétariat à la politique familiale au ministère de la Santé et des Services sociaux, le Secrétariat aux relations avec les citoyens au ministère des Communications, le Secrétariat à l'emploi et à la concertation au ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, le Secrétariat à la mise en valeur du Saint-Laurent au ministère des Transports, le Secrétariat aux affaires linguistiques au ministère des Affaires culturelles et le Secrétariat à l'éducation des adultes au ministère de l'Éducation. » Ibid., p. 12.

²⁶² « Quand je lui proposai de réunir les présidents des trois comités et celui du Conseil du trésor dans une sorte de comité de planification, Bourassa me regarda en riant et dit : « Il siège actuellement le comité de planification. » Je compris qu'il n'aimait pas se faire coincer outre mesure, qu'il voulait garder sa marge de manœuvre et juger par lui-même le climat général et les répercussions possibles des décisions stratégiques du gouvernement. » Bolduc (2012) p. 242; p. 247-248.

²⁶³ « La diminution du nombre de comités du cabinet devait assurer une perspective élargie pour les membres et une meilleure coordination pour atteindre les buts visés. » [Accord obligatoire au comité avant de soumettre le dossier au Conseil des ministres] : « (...) ce qui exigeait souvent plusieurs séances, car nous avions introduit une règle de procédure qui exigeait un accord obligatoire du comité avant la transmission du dossier au Conseil des ministres. Autrement dit, il n'y aurait pas d'appel et on ne recommencerait pas les débats au cabinet. Ainsi, les séances du Conseil, au lieu de s'éterniser, duraient rarement plus de deux heures. » Bolduc (2012), p. 243-244.

²⁶⁴ BOURASSA, Robert (1995), *Gouverner le Québec*, Fides. « J'ai privilégié une organisation structurée autour des comités ministériels parce que ça libérait les ministres d'interminables discussions. (...) Dans ces comités, les ministres pouvaient discuter de tous les projets de loi, de sorte que, quand les projets étaient présentés au Conseil

préférences : le premier ministre avait placé à la tête de ces comités trois ministres réputés en qui il avait toute confiance²⁶⁵, lui qui préférerait régler les dossiers dans des relations bilatérales.

M. Bolduc donne crédit au travail des deux secrétaires généraux du MCE qui l'ont précédé : « Grâce aux efforts de Guy Coulombe et de Louis Bernard, deux anciens secrétaires généraux du Conseil exécutif, la façon de travailler du cabinet s'est régularisée. » (Bolduc, 2012, p. 242) Ce qui peut expliquer que le rôle des présidents de comités ministériels permanents, celui des comités permanents et des secrétariats qui les supportent, demeure inchangé pour l'essentiel, comme on peut le constater en consultant les rapports annuels du MCE. Les préoccupations antérieures concernant la perspective multisectorielle, la cohérence de l'action gouvernementale, le dégagement d'orientations et de priorités ainsi que le suivi des décisions gouvernementales pour le champ couvert par le comité et l'utilisation de groupes de travail interministériel demeurent²⁶⁶. Si le Comité a toujours pour mandat « ... d'assurer la cohérence des politiques et des activités gouvernementales dans les matières et secteurs suivants (...) », un ajout a été fait pour expliciter le mandat des comités et faire ressortir les visées de concertation, d'arbitrage, de

des ministres, j'avais la recommandation du comité ministériel et j'en avais déjà discuté si nécessaire avec le ministre responsable. Cette façon de faire abrégait de beaucoup les discussions. » p. 115-116. « Je ne voulais pas deux catégories de ministres, ceux qui font partie du comité des priorités et les autres. Je croyais que ce n'était pas nécessaire. J'aimais mieux procéder avec différents comités ministériels dont les présidents discutaient soit avec moi, soit avec mes collaborateurs. J'y voyais un contrôle efficace sur la machine gouvernementale et un système moins bavard et moins lourd. » p. 287

²⁶⁵ *Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille*, dir. Guy Lachapelle et Robert Comeau, (2003), PUL. « M. Bourassa, dont l'intérêt pour le contenu des choses variait avec les sujets, savait très exactement comment ménager son temps. À cette fin, les trois comités du Conseil établis dès son arrivée (développement économique, développement socioculturel, aménagement du territoire) le servaient très bien. Le premier, dirigé par Gérard D. Lévesque, ministre des Finances, touchait les questions sur lesquelles M. Bourassa se sentait plus à l'aise. Comme les deux personnages se connaissaient de longue date, et se comprenaient sans même se parler, M. Bourassa, après avoir fait son propre tour d'horizon, notamment sur la fiscalité, se branchait assez rapidement et appuyait son ministre des Finances. (...) Sur les questions socioculturelles, il savait que le président du Comité, M. Ryan, faisait ses devoirs à fond et que sa philosophie sociale ne lui posait pas de problème. Donc il délégait beaucoup en matière d'éducation, de culture et de santé. Les problèmes d'aménagement du territoire, confrontant par définition des visées locales différentes par exemple entre le ministre de l'Environnement et le ministre des Transports ou le ministre de l'Agriculture, étaient entre les mains, à l'époque, de M. Marc-Yvan [et non André] Côté dont le sens politique était assez aiguisé. » p. 200-201.

²⁶⁶ « Le président du Comité ministériel permanent de l'aménagement et du développement régional s'assure, par voie de concertation, de la cohérence des initiatives du Gouvernement dans le secteur de l'aménagement et du développement régional, élabore, en collaboration avec les ministres sectoriels, les grandes orientations d'aménagement et de développement régional du Gouvernement et s'assure, après décision par le Conseil des ministres, de leur mise en œuvre. / Il joue un rôle de conseiller et de promoteur de l'aménagement et du développement régional au sein du Conseil des ministres. » *Rapport annuel MCE, 1985-1986*, p. 22.

dégagement d'orientations et priorités d'action ainsi que de suivi, de prise d'initiatives pour une meilleure cohérence ou efficacité de l'action du gouvernement :

« Dans le cadre de ce mandat, le Comité a également pour fonctions :

- D'assurer la coordination interministérielle, la concertation des intervenants et, le cas échéant, l'arbitrage nécessaire des mémoires et projets de décrets qui lui sont soumis en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité de la prise de décision gouvernementale;
- De dégager, au besoin, dans son secteur d'activités, des orientations et des priorités d'action du Gouvernement sur la base des programmes élaborés et réalisés par les ministères;
- De faire un suivi périodique ou occasionnel de la mise en œuvre de politiques ou de priorités gouvernementales dans les secteurs sous la responsabilité du Comité;
- De prendre l'initiative de mesures concertées susceptibles d'assurer une meilleure cohérence de l'action gouvernementale ou l'atteinte d'objectifs du Gouvernement. »²⁶⁷

Cette intention de concertation des intervenants et de mesures concertées est-elle une indication que le nouveau gouvernement misera autant sur la consultation et la concertation que le gouvernement précédent, dont le mode de fonctionnement avait été qualifié de « communalisme » par G. Bergeron, en succession au mode qualifié de « libéralisme » pour le gouvernement Bourassa de 1970 à 1976? (Bergeron, 1984, p. 109). Les données colligées par L. Ouellet indiquent plutôt que durant cette période le gouvernement a moins misé sur la consultation que le gouvernement du PQ et même que le premier gouvernement Bourassa. Tout en utilisant les moyens à sa disposition pour obtenir le point de vue de la population, de groupes d'intérêts et d'experts, en considérant le tableau 20 ci-dessous, nous constatons que le gouvernement de la période 1985-1994, tout en étant le plus actif sur le plan de l'adoption des lois depuis 1960 (avec une moyenne de 85 par année), est moins porté sur les études et les enquêtes, les auditions publiques en commission parlementaire, les sommets, forums et conférences et reçoit moins de rapports de comités que le gouvernement du PQ et même moins que le premier gouvernement de R. Bourassa (1970-1976)²⁶⁸. Les livres blancs et verts, des instruments qui ont beaucoup servi à la consultation sous les gouvernements précédents, n'ont pas la cote durant la période : 3 livres blancs et aucun livre vert (cf. tableau 21 ci-dessous)²⁶⁹. Il se révèle cependant le plus actif et de loin de tous les gouvernements pour la conclusion d'ententes intergouvernementales (20), en phase avec une période fertile en traités internationaux sur le libre-échange et le commerce. Il se montre aussi et de très loin, le

²⁶⁷ Ibid., p. 21.

²⁶⁸ Ouellet, 1997, tableau composé à partir des données de l'annexe A : tableau 1A à 5A.

²⁶⁹ Idem.

gouvernement le plus actif dans les interventions administratives majeures, en lien avec sa volonté de transformer l'État.

Tableau 20

Les études, enquêtes et consultations par période de gouvernement : 1960 à 1994

Période	Total (N)	CE	RE	SF	CP
1960/66	129	54	67	2	6
1966/70	88	24	43	nil	21
1970/1976	210	55	77	nil	77
1976/85	172	40	62	17	53
1985/1994	85	21	31	7	23

CE : création d'une commission ou d'un comité d'enquête, d'un comité d'étude ou d'un groupe de travail.
 RE : production d'un rapport de commission ou de comité d'enquête, de comité d'étude ou de groupe de travail, de commission parlementaire.
 SF : tenue d'un sommet, d'un forum ou d'une conférence.
 CP : tenue d'auditions publiques par une commission parlementaire.

Tableau 21

Les mesures administratives par période de gouvernement : 1960 à 1994

Période	Total	EI	IA	LB	LV
1960/66	18	7	6	5	nil
1966/70	11	6	2	3	nil
1970/1976	23	4	10	6	3
1976/85	54	3	17	24	10
1985/1994	70	20	47	3	nil

EI : conclusion d'une entente intergouvernementale (gouvernement étranger, gouvernement fédéral, ensemble des municipalités).
 IA : présentation d'une intervention administrative majeure (plan d'équipements, programme d'aide financière, réglementation, réforme administrative, etc.)
 LB : présentation d'un énoncé de politique officielle : livre blanc.
 LV : présentation d'un document de consultation exposant diverses options face à un problème : livre vert.

Néanmoins, le gouvernement libéral va miser sur des formes de concertation qui seront plus visibles durant le deuxième mandat, au moment où la concurrence s'accroît avec le libre-échange et que la récession économique perdure. Tout en montrant le manque d'appui du PM Bourassa à cet égard, Gilles Paquet y voit la « tentation » et le « pari » de la concertation de la part de son gouvernement et de certains de ses ministres : il y voit également des effets positifs sur le climat social, l'investissement productif et le taux d'emploi.

Cette tentation de la concertation ne viendra pas d'une seule source et ne se concrétisera pas en un seul lieu ou dans une seule dimension. Il y aura volonté nouvelle dans la société civile de prendre les mesures nécessaires pour survivre dans un monde d'où les gouvernements se dégagent plus ou moins rapidement de certaines de leurs obligations traditionnelles. Le Forum sur l'emploi montre toute la résilience de cette société civile qui a décidé de se prendre en main. Apparaissent aussi sur la scène politique des nouveaux venus, comme Gérald Tremblay, plus interventionnistes, plus nationalistes, davantage portés à miser sur la concertation. On va sentir leur influence dans le monde de la main-d'œuvre, du développement régional et du développement industriel. / On aurait tort de minimiser l'effet de ces initiatives. Elles n'ont pas accompli autant qu'on l'avait espéré parce que le capital social de base et la socialité n'étaient pas au rendez-vous, mais le désordre social est apaisé, l'investissement productif croît, et le taux d'emploi grandit²⁷⁰.

Le taux d'activités de concertation et de partenariat augmente durant la période avec des effets sur les syndicats, le patronat et les associations communautaires et le signe du passage de l'État providence à l'État-partenaire, selon G. Paquet :

La CSN range ses armes et la FTQ prône ouvertement la concertation [deux grandes centrales syndicales]; le Conseil du patronat lance son rendez-vous économique; il y a explosion du nombre de regroupements et d'associations de développement économique communautaire; les actions gouvernementales pour susciter la concertation se font aussi jour avec des énoncés de politiques qui s'accumulent en 1991-1992 – main-d'œuvre, grappes industrielles, développement régional. C'est le passage d'une politique d'État-providence vers une politique d'État-partenaire (Bourque 2000, ch. iv)²⁷¹.

Paquet estime que certains ministres vont « redonner un certain souffle à l'appareil d'État, un rôle plus important dans la coordination des activités méso-économiques » et que cette effervescence « contribue à modifier lentement les mentalités et commence à construire une nouvelle socialité capable peut-être dans l'avenir de fonder une concertation sérieuse », même s'il estime « l'effet fort limité »²⁷².

²⁷⁰ Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille, dir. Guy Lachapelle et Robert Comeau, (2003), PUL, « La méso-économie : l'homme de Buridan et ses demi-mesures », par Gilles Paquet, p. 74.

²⁷¹ Ibid., p. 75.

²⁷² Ibid., p. 75-74.

En procédant à l'analyse du mouvement syndical de cette époque, M. Pierre Noreau en arrive également à une analyse nuancée, reconnaissant des innovations intéressantes pour assainir les relations de travail (ratification d'ententes collectives à long terme, institutionnalisation de contrats sociaux, prise de participation des salariés dans l'entreprise) qui pourraient être le prélude de changements plus importants dans la culture industrielle :

Au cours des dernières années, les efforts de concertation patronale-syndicale, incarnés par les conférences socio-économiques, le projet des grappes industrielles ou les assises du Forum pour l'emploi, sont souvent restés en marge du quotidien. Dans le cours des négociations collectives, des expériences innovatrices ont cependant été tentées en vue d'assainir les relations de travail. (...) Actuellement, au Québec, on compte une cinquantaine de conventions collectives dont la durée de vie est de plus de trois ans, certaines assorties d'une prise de participation des salariés dans l'entreprise (*Le Devoir*, 29 novembre 1993). (...) La période 1993-1994 apparaît surtout comme un temps de réalignement. Si les conditions économiques difficiles qui président à cette époque singulière favorisent un réajustement parfois très concret des rapports de travail, elles pourraient également laisser derrière elles une nouvelle culture industrielle dont il n'est pas certain que le mouvement syndical contrôle tous les tenants et aboutissants. La modification des paramètres traditionnels de la négociation collective, mais, davantage, la contribution grandissante des travailleurs à la gestion d'entreprise, souvent à la suite d'une prise de participation, pourraient cependant, sur une plus longue période, permettre l'atteinte d'objectifs longtemps poursuivis par le mouvement syndical en matière de cogestion et de droit de gérance.²⁷³

Par ailleurs, dans le courant de l'année 1986, le gouvernement modifie le mandat du Comité ministériel permanent de la législation en renforçant son contrôle sur la législation et en assurant l'implication du Bureau des lois du ministère de la Justice « qui doit être associé à la rédaction d'un projet de loi, avant que celui-ci ne soit soumis au Secrétariat général du Conseil exécutif »²⁷⁴, une approche qui oblige les ministères à impliquer le ministère de la Justice plus tôt dans le processus pour une plus grande efficacité et un gain de temps à la fin du parcours du projet.

Durant ses deux mandats, le Conseil des ministres et ses comités permanents conserveront un haut niveau d'activités, stable dans le temps (cf. note 1, Appendice II). Tout comme l'avait fait le précédent, le gouvernement ne se prive pas d'ajouter d'autres comités ministériels temporaires sur des problématiques particulières, mais en les insérant dans les grands comités ministériels permanents. Ainsi en est-il de trois comités ministériels créés en 1988-1989 et rattachés au CMPDE dans la foulée des accords internationaux et des efforts d'adaptation requis : le Comité sur les politiques commerciales, le Comité sur les mesures d'adaptation au libre-échange, tous

²⁷³ *L'année politique au Québec, 1993-1994*, (1994), dir. Denis Monière, Fides, Le Devoir, « Le mouvement syndical », par Pierre Noreau, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, p. 131.

²⁷⁴ Par le décret 1450-86. *Rapport annuel MCE, 1986-1987*, p. 19

deux présidés par le ministre des Affaires internationales et secondés chacun par un comité de hauts fonctionnaires, ainsi que le Comité ministériel spécial sur le développement technologique qui lui avait pour mandat « ... d'administrer le Fonds de développement technologique et de coordonner les activités gouvernementales de développement technologique. »²⁷⁵ Avec l'annonce d'un plan d'action visant à soutenir l'économie en janvier 1992, le gouvernement forme un comité de ministres et de députés relevant du CMPDE et présidé par le ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie²⁷⁶.

Par ailleurs, le gouvernement ne s'empêche pas d'ajouter un comité ministériel permanent et spécialisé. Le Comité ministériel permanent de développement du Grand Montréal est constitué le 21 février 1990 avec le « ... mandat d'assurer la cohérence des politiques et activités gouvernementales en vue de promouvoir le développement du grand Montréal... »²⁷⁷. Ce comité maintiendra un bon niveau d'activités et de réalisations avec une moyenne de 12 réunions par année et produira un plan stratégique du Grand Montréal²⁷⁸. Alors que les trois premiers comités ministériels permanents sont appuyés par des secrétariats portant le nom du comité, un *Secrétariat à la planification* est greffé à ce nouveau comité avec un mandat plus large que celui confié au Comité et il prend en partie le relais de l'OPDQ qui est aboli²⁷⁹ : il est conçu comme un instrument polyvalent pour venir appuyer divers dossiers spéciaux qui ne sont pas pris en charge par les autres comités ministériels permanents²⁸⁰. Ainsi, en plus de sa mission première, il sera chargé de représenter le MCE dans des « dossiers de réflexion sur des enjeux gouvernementaux de première ligne », ayant notamment à appuyer des comités ministériels et interministériels sur le secteur des pêches, sur le partage des responsabilités entre Québec et les municipalités, sur la lutte aux drogues et sur des mesures d'urgence²⁸¹. Lors que le

²⁷⁵ *Rapport annuel MCE, 1988-1989*, p. 31. Au Sommet sur la technologie en novembre 1988, le PM avait annoncé que le Fonds disposerait de 300 M \$ sur cinq ans.

²⁷⁶ *Rapport annuel MCE, 1991-1992*, p. 31.

²⁷⁷ *Rapport annuel MCE, 1990-1991*, p. 35.

²⁷⁸ *Rapport annuel MCE, 1991-1992*, p. 39.

²⁷⁹ L'OPDQ disparaît définitivement en 1993.

²⁸⁰ *Rapport annuel MCE, 1991-1992*, p. 39. « Le Secrétariat à la planification assume également la responsabilité de la mise en œuvre de projets spéciaux ayant un impact gouvernemental. C'est ainsi qu'il coordonne actuellement les travaux du Comité interministériel sur l'adaptation de certains programmes au secteur des pêches et qu'il agit comme secrétaire des comités ministériel et interministériel du partage des responsabilités Québec-municipalités. Il peut, à la demande du secrétaire général, représenter le ministère du Conseil exécutif dans des dossiers de longue haleine et dans des comités de réflexion particulière sur des enjeux gouvernementaux de première ligne. »

²⁸¹ *Rapport annuel MCE, 1990-1991*, p. 35. *Rapport annuel MCE, 1991-1992*, p. 41. *Rapport annuel MCE, 1992-1993*, p. 37.

gouvernement du PQ entrera en fonction en septembre 1994, le comité ministériel ne sera pas reconstitué et le secrétariat à la planification sera aboli.

Un comité d'une autre nature s'est ajouté dans la dernière année du deuxième mandat : le *Groupe d'intervention sur la dérèglementation*, sous l'autorité du CMPDE, était composé de députés, de représentants d'entreprises et de corps intermédiaires et avait pour mandat « ... de préparer une politique relative à toute nouvelle réglementation et un plan de dérèglementation. Deux rapports ont été soumis au CMPDE par ce comité qui est assisté d'un secrétariat dans son travail. »²⁸²

Les rapports annuels du MCE montrent que les autorités politiques étaient bien au fait du caractère interministériel de plusieurs problématiques et politiques à définir, la mise sur pied de nombreux comités interministériels au sein des comités permanents en témoignant. Il n'était pas rare que les secrétariats de ces comités ministériels permanents aient à présider et à offrir le soutien à plusieurs groupes de travail interministériels simultanément (cf. la note 2, Appendice II).

La simplicité initiale de la coordination à trois comités ministériels permanents (et trois secrétariats) diminue au profit d'une organisation à géométrie variable lorsque d'autres comités ministériels, un ministre délégué et d'autres secrétariats s'ajoutent à la dynamique. Le Comité ministériel permanent de développement du Grand Montréal se trouve à détacher une partie du mandat du CMPDRE et il reçoit l'appui d'un secrétariat distinct (secrétariat à la planification). La nomination d'un ministre délégué aux Affaires régionales en 1991-1992 (de qui relève l'OPDQ) qui est appuyé par un secrétariat du même nom vient accaparer une autre partie du champ couvert par le CMPDRE, bien que son rapport d'activités continue de s'inscrire dans le compte rendu des activités du CMPDRE²⁸³. Par contre les deux comités ministériels créés autour des questions de libre-échange et des accords de commerce international restent sous l'égide du CMPDE, mais cette fois ils sont secondés chacun par un comité de hauts fonctionnaires, avec l'appui du secrétariat du comité permanent. Situation légèrement différente pour le *Groupe d'intervention sur la dérèglementation*, sous l'autorité du CMPDE, mais bénéficiant d'un

²⁸² *Rapport annuel MCE, 1994-1995*, p. 22, p. 46.

²⁸³ *Rapport annuel MCE, 1991-1992*, p. 17.

secrétariat particulier²⁸⁴. Toujours sous le contrôle du CMPDE et avec le soutien de son secrétariat, le Comité ministériel spécial sur le développement technologique avait un mandat d'administration d'un Fonds et de coordination des activités gouvernementales de développement technologique²⁸⁵.

Le rôle confié au secrétariat de comité permanent comportait plusieurs volets ayant une portée interministérielle. Nous pouvons trouver dans les rapports annuels du MCE des références à des études prospectives, à des recherches, à des analyses de rapports de comités d'étude, à des évaluations de politiques, à la préparation de plans et de stratégies, à l'élaboration de cadre de références ou de politiques. En plus des mandats généralement définis par le Comité ministériel permanent, les secrétariats étaient invités à prendre des initiatives; les rapports en mentionnent plusieurs, dont celle du secrétariat du CMPDRE qui prit l'initiative de créer un *Groupe de travail sur le Plan vert* regroupant sept ministères et le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes : bien que présidé et appuyé par le secrétariat, ce sont les membres du Groupe qui ont fixé les objectifs et produit un rapport proposant une stratégie commune avec des dispositions qui « ... portent à la fois sur l'impact des propositions du Plan vert sur les secteurs d'activité de ces ministères et sur les problèmes de conflit de compétences posés par un certain nombre des interventions envisagées par le gouvernement fédéral. »²⁸⁶

Avec cette configuration organisationnelle, le Conseil des ministres et son MCE laissaient l'initiative de la mise au point des projets de loi et de politiques sectoriels aux ministères, tout en étant en mesure de se saisir des questions relevant de la compétence de plusieurs MO, à l'aide de structures légères et très malléables : il suffisait que les comités permanents en décident ainsi ou bien que leur secrétariat prenne l'initiative de l'action.

Bien qu'il ait voulu alléger le MCE en transférant plusieurs mandats transversaux à des ministères sectoriels, le PM en a maintenu quelques-uns sous son autorité plus immédiate : les affaires autochtones, les affaires intergouvernementales canadiennes, la condition féminine, la jeunesse, l'ordre national du Québec et la réforme électorale. D'autres missions ont été greffées au MCE pour des durées variables. En 1986-1987, le Projet de la Baie-James apparut dans les

²⁸⁴ *Rapport annuel MCE, 1994-1995*, p. 22, p. 46.

²⁸⁵ *Rapport annuel MCE, 1988-1989*, p. 31.

²⁸⁶ *Rapport annuel MCE, 1991-1992*, p. 28.

activités du MCE, mais ne fit plus l'objet de rubrique particulière par la suite; en 1990-1991, un Secrétariat à la capitale fut instauré et un secrétariat en soutien au groupe de travail sur la dérèglementation fut mis sur pied en mars 1994 pour être confirmé en secrétariat sur la dérèglementation à l'automne sous le nouveau gouvernement du PQ. Durant cette période, le PM se fit assister par un ou une ministre délégué/e pour les trois premiers mandats et pour la réforme électorale; le PM D. Johnson se chargea lui-même des affaires intergouvernementales canadiennes à compter de janvier 1994²⁸⁷. Pour la plupart de ces mandats, les secrétariats du MCE s'appuient sur des réseaux de répondants qui réunissent les représentants des principaux MO concernés et qui jouent un rôle important dans l'identification des problématiques et dans la mise en œuvre des interventions décidées au MCE (cf. note 3, Appendice II).

S'il n'a pas toujours sous la main les ressources requises à son action, le MCE les emprunte aux MO, comme il l'a fait dans les derniers mois du deuxième mandat libéral pour constituer le secrétariat au Groupe d'intervention en dérèglementation. Les résultats vinrent rapidement : une politique sur l'activité règlementaire fut adoptée par le CM, le processus de consultation des clientèles fut amélioré et « ... une quarantaine de mesures furent adoptées en vue d'alléger le fardeau règlementaire et administratif des entreprises. »²⁸⁸

Avec deux décennies d'expérience, le constat est fait que l'autonomie des secrétariats des comités ministériels n'est pas optimale sur le plan de la coordination et la décision est prise de créer une direction des communications en septembre 1993 (le premier pas d'une série de regroupements que fera le MCE ultérieurement) et d'y regrouper les effectifs permanents de communications des divers secrétariats, ce qui fait passer les effectifs consacrés à cette activité de 41 personnes à 26. Bien que son rôle soit comparable à celui d'une direction de communications de ministère, sa localisation au MCE l'amène en plus à la coordination de dossiers interministériels :

La Direction des communications participe activement à la coordination de certains dossiers interministériels, tels que : l'harmonisation des activités de communications dans le cadre des mesures de soutien de l'économie et de création d'emplois; la coordination des communications gouvernementales dans les dossiers autochtones ainsi que celui de la lutte contre la toxicomanie. »²⁸⁹ p. 56

²⁸⁷ Autre singularité, les affaires intergouvernementales canadiennes constitue le seul mandat rattaché au MCE faisant l'objet d'un rapport annuel distinct.

²⁸⁸ *Rapport annuel MCE, 1994-1995*, p. 46.

²⁸⁹ *Rapport annuel MCE, 1993-1994*, p. 55-56.

Tout cet arrangement institutionnel autour du Conseil des ministres que nous venons de présenter, plus léger, mais comparable en matière de fonctionnement à celui mis au point par le gouvernement précédent durant son deuxième mandat, ne résout pas l'un des principaux problèmes de gouverne que l'ex-secrétaire général du MCE, M. Louis Bernard, qualifiait de manque de perspective à long terme :

Cette question de la qualité de l'information nécessaire à la prise de décision m'amène à dire un mot de la perspective d'ensemble et à plus long terme qui, malheureusement, n'est pas suffisamment prise en considération dans notre façon de gouverner. Dans toute organisation, la planification stratégique est la fonction la plus complexe et la plus malaisée : on imagine facilement à quel point cette fonction devient difficile à remplir dans le cas des gouvernements qui non seulement sont des organisations très grosses mais dont les objets sont extrêmement diversifiés et changeants. Pourtant, on conçoit mal que l'on puisse s'acquitter adéquatement de sa tâche de gouverner sans prendre en considération l'harmonie de l'ensemble des actions de l'État et leurs répercussions à long terme sur l'évolution de la société.

Bien sûr, les gouvernements ne sont pas insensibles à cette dimension des choses, et beaucoup d'efforts sont faits, principalement à l'intérieur de chaque secteur, pour analyser l'action gouvernementale dans toutes les dimensions. C'est notamment le but des multiples livres blancs ou verts qui sont publiés chaque année sur les intentions du gouvernement ; c'est aussi le mandat qui est confié aux différentes commissions d'enquête qui sont mises sur pied, ou encore à certaines commissions parlementaires. De plus, la plupart des ministères possèdent des services de planification dont le rôle consiste justement à faire ressortir cet aspect des mesures gouvernementales. Mais il n'existe pas, au central, de mécanismes dont ce serait la fonction de mettre en évidence les effets à long terme des actions projetées et leurs rapports avec l'ensemble des activités de l'État. (Bernard, 1987, p. 73-74)

Pour y remédier, il suggérait qu'un organe comme le comité des priorités, appuyé par un service à la hauteur de la tâche et par les analyses des comités ministériels permanents, pourraient être utilisés dans ce but, permettant au gouvernement de mieux cibler son action et l'expliquer à la population²⁹⁰. Voilà en tout cas un enjeu permanent pour tous les gouvernements, qu'ils tenteront d'affronter selon leur philosophie politique et avec les moyens disponibles : il sera intéressant de voir comment ces idées émises par M. L. Bernard prendront forme lorsque le PQ reformera le gouvernement en 1994 et qu'il en sera le premier secrétaire général.

Avec le déplacement de plusieurs secrétariats dans les ministères, le MCE a vu ses effectifs et son budget diminués. Toute proportion gardée, il se maintiendra tout au long des deux mandats

²⁹⁰ « Il s'agirait, en somme, de compléter les analyses qui sont déjà faites actuellement en y ajoutant un cadre plus général intégrant les tendances lourdes de l'évolution sociale et les grands objectifs du gouvernement : vieillissement de la population, libéralisation des échanges, développement technologique, rôle de l'État et du secteur privé, concertation des agents socio-économiques, justice sociale, etc. Une telle perspective, même si elle n'est pas susceptible de révolutionner la nature des décisions prises, permettrait au gouvernement de mieux cadrer son action et, ensuite, de l'expliquer plus facilement à la population. » (Bernard, 1987, p. 74-75).

du PLQ dans une fourchette allant de 191 effectifs permanents en 1986 à 200 en 1994, avec un creux de 176 en 1988 et une pointe à 202 en 1991²⁹¹ ; à la dernière année complète du gouvernement du PQ en 1984-1985 l'effectif s'établissait à 266 permanents²⁹². L'augmentation du budget de ces deux éléments de programme de 1986-1987 à 1993-1994, en dollars constants, est relativement modeste, de l'ordre de 14 %, consécutive avec le principal poste budgétaire de ces unités administratives, la rémunération du personnel²⁹³. Au lieu d'augmenter ses effectifs pour des besoins ponctuels, le MCE continuera la pratique établie de se faire prêter du personnel expérimenté par les ministères, le temps requis.

Les cabinets politiques (42)

Le rôle des cabinets politiques sous les gouvernements de R. Bourassa ne paraît pas avoir changé de façon substantielle par rapport au gouvernement précédent, pas plus que le niveau de budget consacré au cabinet du PM²⁹⁴. Le descriptif du rôle dédié au cabinet du PM sous le nouveau gouvernement ne comporte que de légers changements en comparaison avec les rapports précédents sous le PQ, reflétant surtout une organisation des fonctions qui varie à certains égards.²⁹⁵

Tôt au début du premier mandat, le nouveau secrétaire général est chargé par le PM de rencontrer les chefs de cabinets politiques pour camper les rôles de l'administratif et du politique. Il leur explique avant tout le rôle de l'administration, notamment que le sous-ministre a pour rôle « ... d'aligner ses cadres et leurs activités dans le sens du programme du gouvernement » et non de chercher « ... à dire ce que le ministre veut entendre »; il leur explique

²⁹¹ Informations tirées des rapports annuels du MCE, habituellement à la page 12. Aux fins de comparaison avec le gouvernement précédent et pour donner une plus juste mesure des effectifs en appui au CM, nous ne considérons que les éléments 2 (secrétariat général) et 4 (soutien) du programme 2.

²⁹² *Livre des crédits 1985-1986*, p. 9-2.

²⁹³ L'augmentation du budget des 2 éléments de programme de 1986-1987 à 1993-1994 est de 1,45 alors que l'inflation importante de ces années rendait cette augmentation plus modeste, l'indice des prix à la consommation passant de l'indice 65,6 en 1986 à 85,7 en 1994, soit une augmentation de 31 %. Donc, les 16 477 181 de 1986 (multiplié par 1,31) avec la proportion de la progression des prix à la consommation deviennent 21 585 107 en 1994. La croissance réelle des coûts de ces 2 éléments de programme est modeste soit de 14% ou de 2 323 036. Selon les crédits autorisés apparaissant aux rapports annuels du MCE, habituellement à la page 13. Calculs fondés sur la variation de l'indice des prix à la consommation fournie par Statistique Canada, consultée sur le site internet de l'institution le 16 janvier 2014; l'année de référence, 2002, a une valeur de 100.

²⁹⁴ *Rapport annuel MCE, 1985-1986*, p. 14. Le niveau d'effectifs n'est plus indiqué pour le cabinet du PM mais la masse budgétaire allouée à cette enveloppe à la première année du gouvernement libéral est inférieure de 6% à l'exercice précédent sous le PQ, soit 3 008 300 \$ pour 1986-1987 contre 3 266 100 \$ en 1985-1986.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 16.

également que les propositions de programmes sont soumises à un premier test important à l'interne :

Si l'exercice est réussi, c'est que les arguments « contre » ont déjà été évoqués et le ministre saura alors mieux défendre son projet aux comités du cabinet, y compris au Conseil du trésor et même en Chambre. On voit que ce que j'appelle le « constitutionnalisme interne » (*check and balance*) joue un rôle important avant qu'un projet soit rendu public. / Spécialistes des voies et moyens, les hauts fonctionnaires sont neutres politiquement, mais ils demeurent aussi sensibles sur le plan politique. Ils en ont vu auparavant, des ministres, se brûler les doigts. En fait, c'est de ce type d'erreurs qu'ils ont acquis une certaine sagesse, faut-il le rappeler! / Même là, il peut leur arriver, car ils ne sont pas des anges, de confondre parfois leurs intérêts et le bien commun, car la nuance peut être mince à l'occasion. » (Bolduc, 2012, p. 246)

Les nominations partisans à des emplois supérieurs laissés à la discrétion du gouvernement n'ont pas cessé pour autant sous le nouveau gouvernement libéral. Lorsque le PQ en mars 1994 évoque avoir recensé 200 nominations partisans dans la haute fonction publique, le nouveau PM Johnson ne dénie pas, mais affirme plutôt que c'est peu sur 6 000 nominations. L'analyse faite par J. Bourgault et S. Dion conclut que la politisation s'accroît et qu'elle descend plus bas dans la hiérarchie :

Il n'en reste pas moins que les 64 ex-députés ou candidats libéraux, les 140 ex-attachés politiques et les 100 autres personnes gravitant autour du parti participent à un accroissement ininterrompu depuis 1970 du taux de politisation de la haute fonction publique. Le taux de politisation des postes importants (sous-ministres et dirigeants d'organismes) semble plus fort que jamais tandis que la politisation descend sans cesse dans les organigrammes.²⁹⁶

Après avoir quitté sa fonction de PM, M. Bourassa a eu l'occasion d'expliquer son point de vue sur le rôle des cabinets politiques et de l'administration, les premiers ayant des fonctions de vigilance, d'équilibre, de police d'assurance ou de contrepoids à l'égard des hauts fonctionnaires. Il a mentionné qu'il n'avait pas été partisan de purges lorsqu'il a pris le pouvoir à deux reprises, misant sur la compétence et la neutralité des hauts fonctionnaires, sur leur sens de l'État; il a appuyé sa position en donnant en exemple le fait qu'il avait gardé comme secrétaire général en 1970 M. Julien Chouinard (en fonction sous le gouvernement de l'Union nationale et qui avait été candidat aux élections provinciales pour ce parti) et qu'il avait fait appel aux services de M. L. Bernard, ex-secrétaire général sous le PQ, comme conseiller lors des négociations constitutionnelles de l'Accord du Lac-Meech²⁹⁷. Eu égard aux affrontements électoraux et référendaire entre fédéralistes et souverainistes qui avaient marqué la décennie précédant la prise

²⁹⁶ *L'année politique au Québec, 1993-1994*, (1994), dir. Denis Monière, Fides, Le Devoir. « L'administration publique », par Jacques Bourgault et Stéphane Dion, Université du Québec à Montréal et Université de Montréal, p. 52-53.

²⁹⁷ Bourassa (1995), p. 249, 280-281.

de pouvoir des libéraux, ce « bénéfice du doute à la haute fonction publique » manifestait la haute opinion du PM pour la compétence et la neutralité de bon nombre de ces titulaires d'emplois supérieurs, mais comptait néanmoins sur le personnel politique des cabinets pour les surveiller²⁹⁸:

Dans les postes clés, il est possible d'avoir des hauts fonctionnaires pour qui le sens de l'État prévaut sur les lignes partisans. Je n'ai pas été reconnu comme étant celui qui a fait le plus de purge lorsque je prenais le pouvoir. Au contraire, j'ai gardé la plupart de ceux qui me paraissaient utiles au fonctionnement du gouvernement. / Alors, il s'agit d'avoir un équilibre et de souhaiter une certaine neutralité chez les membres de la haute fonction publique. Autrement, vous donnez une prime à l'instabilité à chaque changement électoral. Mais je crois que les cabinets politiques peuvent précisément servir – comme je le disais dans mon exposé – de contrepoids. On peut être assez libéral avec un « petit l » et garder des fonctionnaires qui n'ont peut-être pas les mêmes idées. »²⁹⁹

Il importe de ne pas oublier que le PM Bourassa connaissait la haute fonction publique depuis les années 1960 et qu'il pouvait compter sur de hauts fonctionnaires qu'il connaissait bien pour assumer les fonctions de commande. C'est ainsi qu'il fit appel à un ex-sous-ministre passé au privé, M. Roch Bolduc, pour assumer le poste clé de secrétaire général et lorsque celui-ci quitta au bout d'un an de service, il confia la fonction à M. Benoît Morin qu'il avait bien connu antérieurement³⁰⁰. M. Bolduc a d'ailleurs exposé le mode de fonctionnement qu'il avait établi avec l'entourage politique de M. Bourassa concernant le choix des hauts fonctionnaires :

²⁹⁸ L'un des ministres du gouvernement poussa la méfiance plus loin en utilisant son cabinet politique comme écran et en blâmant publiquement ses fonctionnaires, ce qui entraîna une réplique de l'Association des cadres supérieurs soulignant le devoir de réserve des fonctionnaires devant cette sortie publique: « Le nouveau ministre de l'Environnement, Pierre Paradis, a publiquement blâmé ses hauts fonctionnaires en décembre 1989, les accusant de se traîner les pieds et de vivre dans une culture organisationnelle incapable de générer l'action : le ministre déplorait alors les longs délais requis par les fonctionnaires pour préparer la dernière version du projet de loi sur l'environnement. / L'Association des cadres supérieurs du gouvernement du Québec a dénoncé le comportement du ministre qui s'attaque à des fonctionnaires à qui le devoir de réserve interdit de faire toute déclaration publique pour se défendre. / Le ministre avait créé une commotion en novembre 89 en dénonçant publiquement le fait que le nouveau sous-ministre André Trudeau lui fut imposé par le premier ministre (...) Quelques semaines plus tôt, le ministre Paradis avait publiquement critiqué une sous-ministre adjointe du Ministère, pourtant nommée après 1985, c'est-à-dire par le gouvernement libéral. / Le ministre Paradis a un style de travail bien particulier : il est un des très rares ministres à utiliser son Cabinet non pas comme un service d'aide-conseil mais plutôt comme un état-major faisant écran entre lui et son équipe sous-ministérielle. Cette méthode produit des dysfonctions administratives et génère des situations compromettantes. » *L'année politique au Québec, 1989-1990* (1994), dir. Denis Monière, Le Devoir, Québec-Amérique, *L'administration publique*, Jacques Bourgault et Stéphane Dion, Université du Québec à Montréal et Université de Montréal. p. 53.

²⁹⁹ Bourassa (1995), p. 249.

³⁰⁰ « Je pouvais, à ce moment-là, compter sur Roch Bolduc, qui avait une très grande expérience. Il avait commencé avec Duplessis, vous vous imaginez. Il avait largement contribué à bâtir la haute fonction publique et il était disponible pour être Secrétaire général. Nous avons convenu, monsieur Bernard et moi-même, qu'il quitterait le poste de Secrétaire général. Monsieur Benoît Morin a succédé à monsieur Bolduc avec une expérience très utile puisqu'il avait travaillé à mes côtés dans les années 1970. » Bourassa (1995), p. 280-281.

M. Bolduc évaluait les compétences, proposait les candidats, mais n'insistait pas s'il y avait des doutes sur la loyauté de la candidature pressentie³⁰¹.

La tentation de rétablir la passerelle entre les cabinets politiques et la fonction publique, abolie par la LFP en 1978 qui faisait du concours la seule voie d'entrée dans la fonction publique, refit surface lors des auditions de la commission Lemieux-Lazure en 1990. M. Louis Bernard y consacra un moment de son témoignage devant la commission pour expliquer que la règle en vigueur devait être maintenue parce que le contexte du moment était bien différent de l'époque où ce passage facilité avait été établi. Il indiquait aussi que les cabinets politiques devaient compter approximativement 400 personnes³⁰².

Des témoignages de M. Bourassa en 1995, on peut conclure que l'équilibre qu'il recherchait entre les cabinets politiques et la haute fonction publique avait été à la hauteur de ses attentes et que le mixage était dans l'ensemble favorable à une bonne coordination des activités de l'État.

Consolidation du rôle prédominant du Premier ministre dans la coordination gouvernementale (43)

Pour l'avoir expérimenté pendant plus de six ans dans les années 1970, le PM Bourassa connaissait bien l'étendue du pouvoir d'un premier ministre dans le système parlementaire québécois (et canadien) et le jouait à fond, à sa manière, subtile pour ses proches et ténébreuse pour beaucoup d'observateurs externes. Il a explicitement énoncé sa compréhension du rôle du PM en 1995 :

Ce que je retiens d'abord, c'est le pouvoir considérable du Premier ministre dans notre système parlementaire. Quand vous êtes élu avec les deux tiers des députés, ou avec 102, vous avez un pouvoir énorme dans notre système parce que le caucus vous est, a priori, loyal, de même que le Conseil des ministres. C'est vous qui nommez les ministres, les sous-ministres. L'un des contre-pouvoirs majeurs, ce sont les médias d'information. Dans ce contexte, ils jouent un rôle essentiel au fonctionnement

³⁰¹ « En matière de nomination aux postes supérieurs (sous-ministres, sous-ministres adjoints, présidents de commission, office ou société d'État), nous avons établi un *modus operandi* qui satisfaisait à la fois les hommes de parti de son bureau personnel et les critères de compétence de la fonction publique. Il avait accepté ma proposition : c'est moi qui évalue les compétences et on ne nomme pas d'incompétents dans les postes importants. Mais, si un de mes candidats est aux yeux de son bureau un adversaire politique reconnu, je n'insistais pas. Après tout, le gouvernement a droit à la loyauté de ses fonctionnaires. / (...) Ce compromis raisonnable a très bien fonctionné. Monsieur Bourassa était d'ailleurs très ouvert là-dessus; il savait que de nombreux cadres étaient de tendance péquiste, cela ne le dérangeait pas, car il connaissait le sens de l'éthique de la haute fonction publique, mais il me confiait : « Tant que cela va bien, pas de problème, mais, si la situation devient plus chaude, alors là, la loyauté peut s'estomper facilement. » Bolduc (2012), p. 249.

³⁰² *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, Québec, 24 octobre 1990.

démocratique. / Donc, ce que j'ai appris, c'est le pouvoir du Premier ministre, sa responsabilité et la possibilité pour lui de faire des choses. / (...) Donc, la leçon que je tire, c'est que le pouvoir exécutif est énorme dans notre système, où le parti ministériel jouit d'une majorité habituellement confortable, contrairement aux États-Unis, où le président partage le pouvoir avec le Congrès, et contrairement à l'Italie, où le pouvoir exécutif repose sur une coalition de partis. L'Assemblée nationale en est un, mais, quand vous avez la majorité, c'est plutôt rare que vous y soyez en difficulté. »³⁰³

Lui qui avait quitté la direction de son parti après la défaite électorale de 1976 revenait en force en 1985 avec un contrôle renforcé sur le Parti libéral et le nouveau gouvernement³⁰⁴. Selon les observations de M. Claude Ryan qui l'avait remplacé comme chef du parti et qui a été l'un de ses ministres de 1986 à 1994, M. Bourassa n'était pas un « idéologue », mais était guidé dans son action par des idées-forces : « ... l'identification au Québec, la primauté du développement économique, le souci de la justice sociale, le respect des libertés et la défense de l'autorité de l'État. »³⁰⁵ Selon Vincent Lemieux, il n'était pas un réformateur sur le plan des institutions politiques; il avait plus d'audace sur le plan économique et social³⁰⁶. Il faisait confiance et délégait à son entourage et à ses ministres et les laissait agir, sans les confronter directement lorsqu'il ne partageait pas leur point de vue : il utilisait alors divers moyens pour les amener à son point de vue, en utilisant souvent son entourage pour ce faire. À son secrétaire général, M. Bolduc, il avait dit : « Roch, moi je dis oui, les non c'est toi qui s'arranges avec cela! »³⁰⁷ M. V. Lemieux relève son aptitude à jouer la coopération et le conflit en se servant de divers alliés :

Une partie du plaisir qu'il avait à gouverner résidait dans son aptitude à jouer la coopération et le conflit dans ses entourages. J'ai déjà noté comment il pouvait jouer le caucus contre des ministres dont il n'approuvait pas les projets. À l'inverse, il laissait du lest aux jeunes libéraux, plus audacieux que leurs aînés, ce qui donnait à son parti des airs de réformisme. Plus près, par sa formation, des sous-ministres en titre que la plupart de ses ministres, il lui arrivait de les jouer contre certains de ses ministres.³⁰⁸

³⁰³ Bourassa (1995), p. 110-112.

³⁰⁴ En référant aux instances de son parti il déclarait : « Je comprends que ces instances n'étaient pas là pour ratifier automatiquement la décision du chef du gouvernement, mais, dans notre tradition politique, il suffit normalement que le chef du gouvernement annonce une décision, un projet de loi, un changement, même radical, de politique, pour que tous les autres éléments du système suivent la voie indiquée, à moins de circonstances tout à fait exceptionnelles. » Bourassa (1995), p. 234.

³⁰⁵ *Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille*, dir. Guy Lachapelle et Robert Comeau, (2003), PUL, « Un essai de bilan » par Claude Ryan, p. 366.

³⁰⁶ *Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille*, dir. Guy Lachapelle et Robert Comeau, (2003), PUL, « Robert Bourassa et les trois arènes d'un parti politique », par Vincent Lemieux, p. 104.

³⁰⁷ *Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille*, dir. Guy Lachapelle et Robert Comeau, (2003), PUL, « Éthique et loyauté », par Roch Bolduc, p. 202.

³⁰⁸ *Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille*, dir. Guy Lachapelle et Robert Comeau, (2003), PUL, « Robert Bourassa et les trois arènes d'un parti politique », par Vincent Lemieux, p. 105.

Contrairement à l'image souvent véhiculée d'indécision, il était aux yeux de ses collaborateurs les plus proches, un homme résolu, même « entêté » :

Contrairement à l'image qu'on a souvent donnée de M. Bourassa, soit qu'il était un homme mou ou incapable de décider, je puis vous assurer qu'il était, au contraire un premier ministre parmi les plus entêtés que j'ai côtoyés et je les ai tous bien connus à partir de M. Duplessis jusqu'à M. Landry. Mais il ne voulait pas, par délicatesse, heurter les gens de front, et préférait les voir évoluer jusqu'à ses vœux, quitte à repousser la décision le temps qu'il fallait. »³⁰⁹

Point de vue partagé par celui qui fut quelques années son chef de cabinet et qui rejoint aussi d'autres points de vue sur son habileté à faire cheminer ses interlocuteurs vers son point de vue :

Il n'appréciait vraiment que les sondages qui confirmaient ses points de vue! Car Bourassa avait des opinions arrêtées sur beaucoup de sujets (Tiens! Un autre mythe qui s'envole...) et faisait plus souvent qu'autrement à sa tête. Néanmoins, il préférait séduire plutôt que d'imposer, convaincre plutôt qu'asséner. Il en allait de même avec sa garde rapprochée à qui il n'aimait manifestement pas donner des instructions ni dicter des façons de faire. Il était beaucoup plus à l'aise quand il évoquait des hypothèses ou des pistes de solutions, quand il énonçait des possibilités de règlement, quand il jonglait avec différents scénarios. Résultat? Il était impératif de savoir lire entre les lignes, de le décoder... et vite! »³¹⁰ p. 207

Dans sa façon de gouverner, il faut ajouter à son crédit la mise au point, très tôt au début de son premier mandat, d'un « code d'éthique » au sein du parti³¹¹ et de dispositions pour éviter les conflits d'intérêt chez les ministres :

Bourassa m'avait aussi demandé une proposition pour éviter les conflits d'intérêts chez les ministres, dont certains étaient auparavant en affaires. Il fut décidé d'introduire la notion de fiducie sans droit de regard pour chacun des ministres, et un avocat en droit corporatif fut chargé d'assurer l'exécution de cette mesure. » Bolduc (2012), p. 244.

Les circonstances l'ont amené tôt dans son mandat à montrer sa détermination à cet égard et l'un de ses ministres servit en quelque sorte d'exemple, sans qu'il ait à intervenir personnellement. M. G.-H. Germain décrit comment le chef de cabinet du PM obtint la démission du ministre de la Justice pour une « petite erreur de conflit d'intérêt »; « Le dossier était clos. C'était le premier et le dernier cas d'apparence de conflit d'intérêts au sein du nouveau gouvernement. »³¹²

Réforme parlementaire et contrôle accru du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif (44)

³⁰⁹ Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille, dir. Guy Lachapelle et Robert Comeau, (2003), PUL, « Éthique et loyauté », par Roch Bolduc, p. 202.

³¹⁰ Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille, dir. Guy Lachapelle et Robert Comeau, (2003), PUL, « Tranquille » par Mario Bertrand, p. 207.

³¹¹ Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille, dir. Guy Lachapelle et Robert Comeau, (2003), PUL, « Un homme de parti », par John Parisella, p. 212. « Dès son retour comme premier ministre en 1985, M. Bourassa a insisté pour que l'on instaure un code d'éthique au sein du parti pour en assurer l'intégrité et l'autonomie vis-à-vis de l'appareil gouvernemental. » John Parisella fut un proche collaborateur et chef de cabinet du PM Bourassa.

³¹² GERMAIN, Georges-Hébert (2012), Libre expression, Montréal, p. 312-313.

Sous le précédent gouvernement, la réforme parlementaire s'était poursuivie avec des modifications pouvant avoir des impacts sur la coordination gouvernementale, le contrôle de l'Assemblée nationale et des députés s'étant accru sur le pouvoir exécutif et l'administration³¹³. Si le nouveau gouvernement libéral annonce dès la prise du pouvoir son intention de faire davantage appel aux députés³¹⁴, ses interventions en ce sens se font plus manifestes dans le deuxième mandat. Bien que le gouvernement annonce une volonté de changement, notamment moins de lois, plusieurs indicateurs concernant les activités parlementaires (jours de séances de l'Assemblée, nombre de projets de loi, activités des commissions parlementaires) indiquent plutôt une continuité par rapport aux gouvernements précédents, sauf pour les lois adoptées où il dépasse largement tous les gouvernements précédents (cf. note 4, Appendice II).

Du côté des réformes parlementaires, le bilan est mitigé. Pour L. Massicotte le verdict est plus catégorique en concluant en fin de période à l'absence de réformes majeures. Qualifiant la 2^e session de la 34^e Législature (du 19 mars 1992 au 10 mars 1994), il écrit :

Aucune réforme majeure n'a jalonné la vie de l'Assemblée durant la période, le Parlement vivant toujours sur la lancée des réformes des années 1980, bien que ces dernières ne se soient guère concrétisées au chapitre de l'initiative parlementaire. »³¹⁵

Les commentaires de plusieurs observateurs et analystes de la scène politique québécoise n'ont pas toujours été élogieux sur la façon dont le gouvernement traitait l'institution parlementaire. Examinant la situation en 1989, M. Réjean Pelletier constate que le travail des commissions parlementaires se comparait à la situation prévalant avant la réforme de 1984 et que l'équipe gouvernementale n'y portait guère d'intérêt, le PM encore moins dont le comportement était qualifié de présidentiel par un journaliste³¹⁶. En 1992, c'est l'usage intensif du bâillon

³¹³ Notamment par le passage de la gestion de l'Assemblée nationale sous le contrôle d'un Bureau formé de représentants de divers partis reconnus, par le transfert de l'autorité sur le Vérificateur général du gouvernement à l'Assemblée, par la diminution du nombre de commissions parlementaires, par l'élargissement des mandats et pouvoirs de ces commissions (pouvoir d'initiatives, imputabilité des organismes), par la télédiffusion des débats de l'Assemblée et des commissions (cf. le chapitre précédent).

³¹⁴ « Et l'Assemblée nationale va également changer. Elle sera beaucoup plus rigoureuse et innovatrice dans l'exercice de ses fonctions. Il y aura moins de lois. Il y aura par contre plus de temps consacré pour contrôler l'administration publique et pour prendre elle-même l'initiative de formuler des propositions de changement et de réforme. Le gouvernement veut que l'Assemblée nationale accroisse son autorité et sa productivité, qu'elle légifère moins et mieux, qu'elle participe davantage aux décisions de l'État. » *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, Québec, 16 décembre 1985, Discours d'ouverture par Mme Lise Bacon, Vice-Première ministre.

³¹⁵ *L'année politique au Québec, 1993-1994* (1994), dir. Denis Monière, Fides, Le Devoir. « La vie parlementaire », par Louis Massicotte, Université de Montréal, p. 16.

³¹⁶ *L'année politique au Québec, 1988-1989* (1989), dir. Denis Monière, Le Devoir – Québec Amérique, « La vie parlementaire », par Réjean Pelletier, Université Laval. « ... forme très limitée d'autonomie qui a prévalu en 1988-

(suspension des règles habituelles des débats pour accélérer l'adoption des projets de loi) qui est relevé : au cours de la session printanière, une trentaine de projets de loi publics sur 46 sont adoptés en utilisant ce procédé³¹⁷. Il estime que 1992 n'est pas un grand cru parlementaire, d'autant plus qu'il s'agit du bicentenaire du parlementarisme au Québec (ibid., p. 9). Il cite un éditorialiste du journal *Le Devoir* (28 décembre 1992), très critique de la situation (et en rajoute) :

« Après 200 ans d'exercice parlementaire, on a la pénible impression que le gouvernement veut diriger par décrets et règlements. De glissade en dérive, de précédent en précédent, entre parodie et vaudeville, c'est une triste fin d'anniversaire. On avance en arrière. » (...) Effectivement, après deux cents ans de vie parlementaire à Québec, tout se passe comme si on n'avait pas encore "apprivoisé" le parlementarisme. Ou plutôt, on l'a si bien apprivoisé qu'on l'a dénaturé en s'inspirant des règles les plus déplorablement des spectacles modernes où l'apparence compte plus que la substance, où l'image a plus d'importance que le contenu, le tout ponctué de quelques coups d'éclat en imposant la clôture des travaux et le bâillon à l'Opposition. » (Ibid., p. 10)

Des propos tenus par R. Bourassa en 1995 on peut déduire qu'il ne voyait pas d'urgence à modifier les institutions politiques et qu'il avait maintenu une position d'ouverture bienveillante à l'égard d'une plus grande implication des députés, un passage presque obligé pour les nouveaux gouvernements, mais sans stratégie précise en ce sens. Nous pouvons constater également qu'il reconnaissait davantage de pouvoir aux médias qu'aux parlementaires et aux groupes d'intérêt. Il s'exprime ainsi lorsqu'on lui demande s'il y a des choses à améliorer dans le jeu du politique :

(...) Je ne vois pas en quoi le système est en crise. On a quand même un système qui est relativement stable, qui a fait ses preuves. Depuis le début du siècle, au Québec, il n'y a pas beaucoup de gouvernements instables, sauf peut-être pour un temps très court. Quant aux groupes d'intérêt, ils sont souvent plus visibles que vraiment efficaces. / Alors vous me demandez, si j'ai bien saisi le sens de votre question, ce que je verrais comme réformes à apporter. Il y a toujours des réformes souhaitables : impliquer davantage les députés, c'est toujours ce qu'on dit quand on commence un mandat; décentraliser les pouvoirs, garder le contact avec la population. Mais des réformes structurelles majeures, ça ne me paraît pas une nécessité bien urgente.³¹⁸

1989 puisque 90 % des mandats attribués aux commissions parlementaires provenaient de l'Assemblée nationale (soit 100 mandats sur 111). Ce chiffre, loin de s'atténuer, a augmenté depuis l'année dernière. (...) On est donc revenu à la case départ. (...) Bref, le travail des commissions parlementaires ressemble étrangement à celui qui prévalait avant la réforme. Pis encore, il ne semble pas que dans l'équipe gouvernementale en place de 1985 à 1989, quelqu'un ait montré quelque intérêt à l'égard de la réforme de 1984. Et encore moins le premier ministre qui préfère se comporter en "président" tout en conservant un régime parlementaire. Comme l'écrivait le journaliste Laurent Laplante (*Le Soleil*, 29 août 1989), M. Bourassa nous a habitués à un régime beaucoup plus centralisé et il s'est entouré de "secrétaires" ou de sous-ministres, se passant assez allègrement de véritables ministres. M. Bourassa, concluait-il, "n'est pas le premier parmi les ministres; il est le président." » p. 20

³¹⁷ *L'année politique au Québec, 1992* (1992), dir. Denis Monière, Département de science politique, Université de Montréal, « La vie parlementaire », par Réjean Pelletier, p. 19.

³¹⁸ Bourassa (1995), p. 287.

Il faut néanmoins mettre au crédit des parlementaires de cette période quelques interventions qui ont eu un impact sur l'action du gouvernement en matière de coordination gouvernementale et de coopération inter organisationnelle. Le principal déclencheur fut sans conteste les travaux et le rapport de la commission parlementaire sur l'examen de la Loi sur la fonction publique après 5 ans d'utilisation (en 1990)³¹⁹, occasion d'échanges tendus et parfois acrimonieux entre les députés de la commission et le président du CT, ainsi qu'avec des représentants des organismes centraux que les membres de la commission ne trouvaient pas suffisamment collaboratifs ou éclairants³²⁰ : les témoignages du Contrôleur des finances, du Protecteur du citoyen et du Vérificateur général, assez critiques de la gestion gouvernementale, ont contribué à plomber un bilan officiel plutôt optimiste. Alors que le premier mandat du gouvernement n'avait pas amené de changements importants sur les questions reliées à la qualité du service aux citoyens et à l'imputabilité, le contexte créé par ce bilan déposé en décembre 1988, suivi de la tenue de la commission parlementaire (travaux étalés sur neuf mois) et du dépôt de son rapport fin décembre 1990³²¹ vont entraîner toute une série de décisions et d'initiatives du gouvernement et des organismes centraux :

- La plupart des 47 recommandations de la commission parlementaire ont eu des suites de la part du gouvernement et des organismes centraux : elles auront un impact important sur leurs activités et leurs réflexions durant toute la décennie et mèneront en 2000 à l'adoption d'un nouvel encadrement législatif de la gestion avec la Loi sur l'administration publique et la révision de nombreuses autres lois, dont celle de l'administration financière;
- La fin de la résistance des ministres et des dirigeants administratifs des MO à l'égard de changements à la reddition de comptes à l'interne et à l'imputabilité devant les députés, un processus qui s'étala sur plusieurs années;

³¹⁹ La LFP adoptée en 1983 contenait une sorte de clause crépusculaire exigeant, à son article 172, l'examen par une commission parlementaire « de l'opportunité de maintenir en vigueur ou, le cas échéant, de modifier la présente loi et entendre à ce sujet les représentations des personnes et organismes intéressés. » Le CT avait jusqu'au 22 décembre 1988 pour déposer au gouvernement un rapport sur le sujet, rapport qui devait être déposé dans les 15 jours suivants à l'ANQ; le président de l'ANQ devait convoquer une commission parlementaire dans un délai d'un an. *Loi sur la fonction publique, ch. 55, L. Q. 1983.*

³²⁰ D'ailleurs, le rapport déposé par le CT en 1988 (*Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la fonction publique*) n'avait pas paru suffisant aux députés qui commandèrent plusieurs études ainsi qu'à J. Bourgault et J. I. Gow qui considéraient que le CT s'était montré volontairement restrictif en ne mettant pas trop de données : « Il n'y a dans ce rapport aucun chiffre, que ce soit sur les résultats obtenus ou sur les objectifs qu'il a donnés aux ministères et organismes. Le conseil aurait pu facilement apporter des statistiques pour éclairer les analyses des députés. S'il ne l'a pas fait, on doit présumer que c'est parce qu'il ne voulait pas le faire. » *L'année politique au Québec, 1988-1989* (1989), dir. Denis Monière, Le Devoir – Québec Amérique, « L'administration publique », par Jacques Bourgault et James Iain Gow, Université du Québec à Montréal et Université de Montréal, p. 53.

³²¹ Assemblée nationale du Québec, Commission du budget et de l'administration, *Au service du citoyen, la raison d'être de la fonction publique du Québec, rapport final* (dit rapport Lemieux-Lazure), 17 décembre 1990.

- La politique gouvernementale concernant l'amélioration de la qualité des services aux citoyens, adoptée par le CT en avril 1991³²²; l'engagement gouvernemental dans la qualité est aussi signifié par le premier ministre le 30 septembre 1991 lors de la signature de la Charte québécoise de la qualité totale et de l'inauguration du mois de la qualité;
- La mise en place des mécanismes de reddition de comptes des titulaires d'emplois supérieurs devant le MCE, l'imputabilité interne (décision du CM de 1991) mise en place progressivement sur plusieurs années;
- L'adoption de la *Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organisme public* qui fut proposée par un député du parti au pouvoir (événement rarissime) et établissait un régime d'imputabilité externe, devant les députés, pour les dirigeants politiques et administratifs des ministères et organismes (juin 1993)³²³;
- La mise au point de programmes de formation pour les hauts fonctionnaires, les cadres et les agents de première ligne en lien avec l'amélioration du service aux citoyens, de la gestion et de la reddition de comptes (recommandations 6, 19,23);
- La mise en place de moyens structurants ayant un impact sur le service aux citoyens : un passage dans le rapport annuel des MO sur la satisfaction de la clientèle (R-5-32), des systèmes d'information de gestion pour mesurer et évaluer les opérations (R-7), des bureaux de plaintes rattachés à la haute direction (R-9), diminution du nombre de niveaux hiérarchiques dans les MO (R-15).
- L'implantation progressive d'éléments de processus pour améliorer le service et l'imputabilité : sensibilisation de tous les niveaux hiérarchiques à l'importance de la qualité du service avec attentes de résultats, évaluation et sanctions (R-1), consultation des agents de première ligne et des usagers dans l'élaboration des programmes (R-2), sondages d'opinion périodiques auprès des clientèles (R-4), information à la clientèle sur ses recours (R-10), introduction de mécanismes de conciliation pour désengorger les tribunaux administratifs (R-11), information rapide transmise à la première ligne dans les cas hors-normes (R-12), examen des systèmes téléphoniques et formation sur l'utilisation (R-12); accélération de la délégation vers le bas (R-21); mise au point de moyens et d'outils pour l'imputabilité des gestionnaires (R-22).
- La mise en œuvre de certaines recommandations concernant la gestion des ressources humaines : élaboration d'un système de planification des besoins en ressources humaines (R-37), modification des critères de sélection pour les cadres (profil gestionnaire, R-41) et pour les autres catégories d'emplois (qualités reliées au service, R-42), recrutement aux classes d'entrée (R-44), une attention particulière aux personnes sous-utilisées (R-38-40).

Il est à noter qu'une recommandation de la commission parlementaire visait la coopération interministérielle en suggérant une règle de pratique pour les situations problématiques impliquant plusieurs organisations :

³²² Politique gouvernementale concernant l'amélioration de la qualité des services aux citoyens (C.T. 176 753 du 9 avril 1991).

³²³ *Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organisme public*, L.Q. ch. 35, 1993.

Que, dans les cas où plusieurs ministères ou organismes sont impliqués dans la recherche d'une solution à un problème posé par un client, le sous-ministre responsable du programme concerné assume le leadership dans la recherche de la solution et qu'il en soit tenu responsable (recommandation 8).

Si la commission parlementaire conclut que la LFP est toujours d'avant-garde et n'a pas à être modifiée quant aux orientations et principes, elle considère que l'application des dispositions de la loi n'a pas donné les résultats escomptés eu égard au temps écoulé et qu'une certaine faiblesse du leadership (du CT) en est en partie responsable³²⁴, ce dont se défend le président du CT en indiquant que c'est une fausse question, les responsabilités étant partagées dans la loi entre plusieurs instances³²⁵. Au dépôt du rapport, au-delà d'un engagement à se « ... pencher très attentivement sur l'ensemble du rapport afin d'en dégager les pistes ... », il ne fait de commentaires que sur la recommandation visant à détacher la responsabilité de la gestion des ressources humaines du président du CT pour la confier à un ministre délégué relevant du Conseil exécutif, en indiquant déjà ses réserves et en les expliquant³²⁶.

En prenant en considération toute la période, nous constatons que le gouvernement libéral ne donna pas suite à certaines recommandations, notamment celles liées à la nomination d'un ministre délégué à la fonction publique et au service aux citoyens rattaché au Conseil exécutif, la commission parlementaire estimant que le CT n'accordait pas aux ressources humaines la même importance qu'aux ressources financières (R-16-17-39). Les recommandations concernant les emplois et employés occasionnels (R-45-46-47) trouveront une meilleure écoute sous le gouvernement suivant, le gouvernement libéral ayant choisi d'annoncer sa solution au problème des faux occasionnels avant de recevoir les recommandations de la commission³²⁷. Les propositions visant à modifier la LFP pour prévoir un examen de la loi aux cinq ans et pour obliger le ministre responsable à faire un rapport annuel sur les progrès de l'implantation et l'atteinte des objectifs de la Loi ne seront pas intégrées, avec aménagement, avant l'adoption de la LAP de 2000 (R-29-30).

³²⁴ Rapport Lemieux-Lazure (1990), p. 114.

³²⁵ *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, Québec, 9 octobre 1990.

³²⁶ *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, Québec, 20 décembre 1990.

³²⁷ Au déplaisir d'un député de la commission qui déclarait durant les auditions du 24 octobre 1990, à propos d'un communiqué du président du CT annonçant des concours réservés pour des occasionnels en poste depuis plusieurs années : « Nous, M. le Président, on trouve un peu beaucoup dommage que le président du Conseil du trésor ait posé ce geste-là aujourd'hui. Ça nous paraît un geste improvisé. Il me semble qu'il aurait pu attendre quelques jours, au moins que la commission ait fini ses séances, que nous ayons eu l'occasion, puisque nous le rencontrons demain soir, à la clôture des travaux... Il aurait pu attendre quelques jours. Il aurait pu aussi consulter, peut-être, les syndicats. » *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, Québec, 24 octobre 1990.

Autre preuve que l'encadrement institutionnel pour l'imputabilité n'était pas au point et qu'une partie de la responsabilité en revenait aux législateurs, la commission parlementaire dirigea six recommandations vers l'ANQ. Malgré le penchant clairement exprimé de la majorité des membres de la commission pour la reddition de comptes des dirigeants administratifs devant les parlementaires, ne pouvant rallier de consensus en son sein, le rapport recommanda que la Sous-commission sur la réforme parlementaire « accélère ses réflexions sur la protection des témoins et le témoignage des SMDO devant les parlementaires dans l'optique d'une plus grande imputabilité externe » (R-33). Les membres de la commission ayant constaté que l'ANQ n'utilisait pas tout le potentiel des outils mis à sa disposition par la dernière réforme parlementaire, recommandèrent que la même sous-commission « procède à une réévaluation de l'atteinte des objectifs de la réforme parlementaire, dont une analyse approfondie des attentes et des besoins des membres des commissions parlementaires à l'égard de l'imputabilité des ministères et organismes. » (R-25)

Nous estimons trouver une autre manifestation de notre hypothèse sur l'importance des dispositions explicites pour la coordination et la coopération au sein de l'État dans les quatre recommandations visant à modifier le Règlement de l'ANQ en créant des obligations nouvelles à l'institution, en vue d'une meilleure imputabilité devant les parlementaires : « ... obliger les présidents de commission à faire un rapport annuel des activités d'initiative et contrôle parlementaire » (R-26), « ... obliger chaque commission à faire l'examen de la majorité des organismes publics sous sa compétence sur un horizon de 4 ans et revoir la sélection en conséquence » (R-27), « ... transférer les rapports annuels des MO aux commissions parlementaires et obliger celles-ci à les examiner dans un délai d'un an » (R-31), « ... obliger l'examen des rapports annuels du Vérificateur général et du Protecteur du citoyen par les deux commissions concernées » (R-34).

La pression exercée par les députés des deux formations politiques finit par avoir raison des résistances gouvernementales et le régime d'imputabilité externe fut mis en place, non pas par une modification du Règlement de l'ANQ comme ce fut le cas en 1984, mais par une loi particulière proposée par un député du parti ministériel, à mettre quand même au palmarès de la réforme parlementaire : un seul article a suffi pour décrire cette imputabilité des SMDO de leur

gestion administrative devant l'ANQ, en laissant le choix au ministre d'être présent ou non³²⁸, alors que la majorité des articles de cette loi impose à l'État une réduction d'effectifs sans précédent dans l'histoire de l'administration publique du Québec.

Le contexte économique et budgétaire difficile du début des années 1991 ne semble pas étranger à cette évolution réalisée sur une période de plus de deux ans et demi. Un rapport de députés ministériels, désigné comme le rapport Poulin, recommandait au gouvernement, en décembre 1991, de réduire son déficit à zéro dès 1994, de procéder à des fusions ou à des abolitions d'organismes, de réduire de 3 % le personnel de la fonction publique et de 20 % le personnel d'encadrement. Un comité de hauts fonctionnaires présidé par le secrétaire général du MCE aurait recommandé au Conseil exécutif 242 mesures de réduction pour 1 milliard de dollars d'économie en 1992-1993, dont une mesure visant une réduction nette de 1 % des effectifs de la fonction publique et la tarification des services de santé. En plus d'un gel des dépenses annoncé le 4 décembre 1991, une directive du CT, non publié, prévoyait une réduction des effectifs de 10 % sur 5 ans (*Le Devoir*, 24 décembre 1991). Ce qui amenait des analystes de la situation à conclure :

Délestage de structures, loi pour imposer le déficit zéro, réductions d'effectifs dans la fonction publique, l'heure est à la rigueur budgétaire plutôt qu'aux mesures anticycliques de soutien à l'économie. Québec a le sentiment de ne pas avoir engrangé suffisamment en prévision des vaches maigres et entend bien se rattraper maintenant.³²⁹

Finalement, le gouvernement accepta que l'un de ses députés pilote un projet de loi encore plus ambitieux dans les réductions d'effectifs que les propositions reçues, sans que le Président du CT ait à défendre le projet et à être présent aux longues délibérations en commission parlementaire menant à son adoption³³⁰, tout en cédant sur l'imputabilité externe tant souhaitée et défendue par plusieurs députés du parti au pouvoir et de l'Opposition officielle. La position tenue par l'Opposition officielle durant le débat fut de contester l'utilité d'une telle loi alors que le gouvernement pouvait agir de lui-même pour réduire le personnel et que l'ANQ n'avait même

³²⁸ *Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organisme public*, L.Q. c. 35, 1993, art. 8.

³²⁹ *L'année politique au Québec, 1991* (1991), dir. Denis Monière, Université de Montréal, *Le Devoir* – Québec Amérique, « L'administration publique », Stéphane Dion et James Iain Gow, Université de Montréal, p. 71-72.

³³⁰ À son article 3, la loi prévoyait 20 % de réduction du personnel d'encadrement sur 3 ans et 12 % sur 5 ans pour les autres catégories de personnel. Le court projet de loi 198 (10 articles au final) fut présenté le 11 décembre 1991, l'adoption de principe enclenchant son étude en commission parlementaire eut lieu un an plus tard (4 décembre 1992); après 7 séances en commission parlementaire (15 décembre 1992; 2, 3, 10, 11, 17, 23 mars; il fut adopté le 15 juin 1993).

pas fait l'expérience pilote sur l'imputabilité suggérée par la commission parlementaire en 1990; néanmoins, tout en doutant de son impact et en votant contre son adoption à la fin, l'Opposition amena le député-parrain du projet de loi à réécrire tous les articles. Les députés mirent de la pression sur le gouvernement en indiquant que la loi entrerait en vigueur le jour de sa sanction (art.10). Ce dispositif formel ultime, la législation, eut un effet bien réel puisque les réductions d'effectifs prévues par la loi finirent par se réaliser (confirmation dans le chapitre suivant), que l'imputabilité externe se concrétisa et que le mécanisme fut intégré dans la LAP en 2000, le gouvernement du PQ élu en 1994 poursuivant le travail du gouvernement libéral sur ces deux plans. Un organisme central, l'ORH, qui avait déçu la commission parlementaire lors de sa comparution en octobre 1991, fut la première organisation à rendre compte devant cette commission sous l'empire de la nouvelle loi en mars 1994³³¹.

Le rôle de l'État : engagements à le transformer et résultats modestes (45)

Comme nous l'avons noté au chapitre précédent, le gouvernement du PQ et l'opposition libérale annonçaient à leur façon la nécessité de revoir le rôle de l'État-providence : les nouveaux qualificatifs abondaient (catalyseur, facilitateur, accompagnateur) sans que le profil du nouvel État soit bien arrêté.

Dès la campagne électorale de 1985, le Parti libéral avait annoncé ses intentions dans son programme électoral en promettant un nouveau style de gouvernement allégé sous un État animateur³³², une fonction publique « libérée » de la bureaucratie et des privatisations. Le

³³¹ L'ORH en traitait en ces termes dans son rapport annuel 1993-1994, p. 11 : « Puis, en mars 1994, la Commission parlementaire du budget et de l'administration, dans le cadre d'un mandat de surveillance, a procédé à l'examen des orientations, des activités et de la gestion de l'Office. Pour conclure la quinzaine d'heures d'échanges, les membres de la Commission ont insisté sur le rôle stratégique de l'ORH au sein de l'appareil de l'État et sur l'importance qu'il exerce un leadership centré sur la compétence et la mobilisation des forces vives de l'organisation gouvernementale. Dans cette perspective, l'Office entend relever les nombreux défis des années à venir. » La comparution de l'ORH exigea trois séances de travail : 22-23-24 mars. Il n'y eut pas d'autres comparutions de cette nature devant cette commission parlementaire jusqu'au changement de gouvernement.

³³² « En 1985, le programme du Parti libéral du Québec était nettement antibureaucratique : critique du gouvernement péquiste accusé d'alourdir l'appareil bureaucratique en multipliant les organismes du gouvernement, annonce de «mesures rigoureuses (...) pour endiguer la tendance naturelle de toute bureaucratie à vouloir 'bâtir des empires' (note 1), c'est d'un ton résolu que les libéraux invitaient l'électeur à 'jouer la carte d'un nouveau style de gouvernement'. / Attaché à une image de pragmatisme, le Parti libéral a tenu à présenter la réforme annoncée comme un projet mesuré et raisonnable. Il promettait de ne jamais engager le Québec dans la voie 'd'un démantèlement sans contrainte du secteur public (note 2)'. C'est tout en se déclarant conscient du rôle 'essentiel' joué par les sociétés d'État dans le développement économique du Québec (note 3) qu'il allait étudier l'opportunité de leur privatisation. Les libéraux s'engageaient à remettre en cause le poids de l'État sans pratiquer le dénigrement des fonctionnaires qui a entaché l'ère péquiste, avec le souci, au contraire, de 'préserver la force d'attraction de la

premier discours d'ouverture du nouveau gouvernement indique les termes de cette redéfinition de l'État et ce qui le motive :

Le gouvernement doit être de son temps. Il doit regarder l'avenir. Il doit s'adapter, initier, soutenir l'effort, donner un rythme, une profondeur et une direction au changement. Le gouvernement doit lui-même changer. L'État n'est plus et ne sera plus autant qu'avant le moteur privilégié du changement social. L'effritement des souverainetés nationales, les découvertes scientifiques et les innovations technologiques, la nouvelle manière d'être, de vivre et de penser des individus, tout cela nous amène à renoncer aux idées reçues sur le rôle de l'État dans la société. / Le gouvernement accepte cette réalité et il va en conséquence développer une nouvelle attitude qui fera une place plus grande à l'initiative individuelle. L'essentiel de l'action du gouvernement sera la détermination des grands objectifs de la société. L'arbitrage toujours nécessaire des intérêts divergents, la fourniture avec efficacité des services essentiels à la communauté et, toujours, bien sûr, l'aide et le soutien aux plus défavorisés et aux plus démunis.³³³

Ce premier programme de gouvernement contient les premières cibles de cette révision des façons de concevoir l'État : annonce de l'amorce immédiate du processus de dérèglementation, privatisations de sociétés d'État, élaboration d'une politique de rationalisation des dépenses comportant une remise en cause des activités non essentielles et expression d'une volonté de donner aux régions des moyens accrus pour leur développement³³⁴. Rapidement, le gouvernement forma trois comités à couleur politique (sous la responsabilité de deux ministres et un député) pour analyser la situation et lui recommander des mesures sur la dérèglementation (Scowen), la privatisation (Fortier) et la révision des fonctions et organisations

fonction publique québécoise en maintenant, chez ceux qui en font partie, un sentiment de fierté (note 4)'. Si par pragmatisme, ou prudence calculée, le Parti libéral se gardait bien d'identifier les entreprises et les organismes à éliminer, il indiquait clairement la direction à prendre : 'Ce gouvernement allégé, cette fonction publique 'libérée' de la bureaucratie seront les principaux leviers de l'État-animateur (note 5)'. [Note 1 : Parti libéral du Québec, *Maîtriser l'avenir. Programme politique*, 1985, p. 18. Note 2 : Ibid., p. 29. Note 3 : Ibid., p. 15. Note 4 : Ibid., p. 38. Note 5 : Parti libéral du Québec, *Maîtriser l'avenir. Programme économique*, 1985, p. 42.] *L'année politique au Québec, 1987-1988* (1988), dir. Denis Monière, Le Devoir – Québec Amérique, 'L'administration publique québécoise à l'heure des libéraux', Stéphane Dion et James Iain Gow, Université de Montréal, p. 61.

³³³ *Journal des Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, 16 décembre 1985, discours d'ouverture de Mme Lise Bacon, vice-première ministre.

³³⁴ « Le gouvernement entreprend dès maintenant le processus de la dérèglementation. Un ministre a déjà le mandat de procéder dans ce sens afin d'améliorer sensiblement la performance et la compétitivité des entreprises, d'une part, et de l'appareil étatique, d'autre part. / La privatisation. À ce chapitre, le gouvernement lance dès maintenant une autre grande opération susceptible de redonner à l'État et au secteur privé un second souffle. / Au fil des ans, le Québec s'est doté d'un nombre imposant de sociétés d'État à caractère économique. La plupart justifiées au moment de leur création, ces sociétés d'État doivent maintenant faire l'objet d'une réévaluation en profondeur qui pourra, dans certains cas, aller jusqu'à la privatisation pure et simple. (...) Le gouvernement va élaborer une politique de rationalisation des dépenses de manière que puisse s'amorcer vraiment et sans autre délai le processus nécessaire d'une réduction significative du coût de fonctionnement des programmes et d'une remise en cause des activités non essentielles. (...) Le gouvernement tient à souligner d'une façon toute particulière sa volonté de donner aux régions des moyens accrus pour assumer, comme elles le souhaitent, la responsabilité de leur développement. »

gouvernementales (Gobeil)³³⁵. Les comités firent diligence et les rapports furent déposés dans les six mois. Leurs recommandations, dans le courant néo-libéral de l'époque, invitaient à une transformation importante de l'État, notamment à des privatisations et provoquèrent de vives réactions dans divers milieux. Quelles furent les suites? Nous ne trouvons pas de trace indiquant que ces rapports ont fait l'objet de débats de fond au sein du gouvernement. Avec un peu de recul, les suites s'avèrent modestes, compte tenu de l'ampleur des suggestions de changement. Le point de vue de la plupart des analystes de la question converge à cet égard (cf. note 5 Appendice II).

Le PM Bourassa confirma qu'il avait trouvé le rapport Gobeil trop radical et politiquement inopportun à certains égards, mais qu'il en avait appliqué l'esprit en pointant la réduction du déficit budgétaire annuel jusqu'à la récession au début du deuxième mandat :

Ça faisait partie du programme électoral et c'était important que l'on puisse moderniser l'administration publique en révisant ses modes d'application. / On a donc demandé à Michel Bélanger, Pierre Lortie, Yvon Marcoux et Paul Gobeil de faire cette étude. Paul Gobeil était responsable du Conseil du trésor. Et, si vous regardez les chiffres, même en tenant compte de la croissance des dépenses, vous allez voir que l'on a appliqué le rapport, dans son esprit. Dans la lettre, ils y allaient un peu trop radicalement, dans le domaine de la santé et dans le domaine de l'éducation. C'était donc politiquement inopportun, du moins à court terme, mais on a appliqué une bonne partie du rapport. Paul Gobeil est d'ailleurs demeuré président du Conseil du trésor et a appliqué une politique de restriction des dépenses qui nous a permis d'avoir, à toutes fins utiles, jusqu'au début de la récession, l'équilibre dans les dépenses courantes. On l'a fait parce qu'on était convaincu que c'était la bonne voie. Quant à l'application immédiate et totale du rapport, elle n'était requise par personne, y compris par le ministre responsable. On l'a donc fait par étape. »³³⁶

Ces comités d'examen sur des dimensions du rôle de l'État furent suivis par d'autres³³⁷ et font conclure à M. Ouellet qu'ils « ... traduisent cet effort généralisé de réflexion alors entreprise sur les rôles de l'État et ses moyens d'action. » Il voit aussi dans cette période des bouleversements dans l'ensemble de l'administration québécoise au plan des structures, de nouvelles façons de faire, des conditions de travail, du partenariat et conclut que la nécessité de ces changements « ... se trouve corroborée par le fait qu'il se poursuit sous le gouvernement subséquent, pourtant peu soupçonné d'ultralibéralisme [le gouvernement du PQ] ». (Ouellet, 1997, p. 31) Il va plus loin en qualifiant cette période de tournant dans la façon de concevoir l'État par rapport à la

³³⁵ De fait, c'est l'un des membres du comité, M. Michel Bélanger, qui dirigeait les travaux.

³³⁶ Bourassa (1995), p. 194-196.

³³⁷ Dont le Groupe de travail concernant le système d'attribution des contrats gouvernementaux (1990) présidé par l'ex-secrétaire général M. Louis Bernard, celui sur la rationalisation des dépenses publiques (rapport Morin 1991), la commission parlementaire Lemieux-Lazure sur la LFP et les comités formés pour l'opération réalignement en 1993.

conception qui a prévalu auparavant, de « ... rupture fondamentale d'avec la Révolution tranquille et l'amorce définitive d'une nouvelle époque... ». Il n'y voit pas cependant un démantèlement de l'État ni l'adoption aveugle d'une philosophie « reaganienne mais plutôt une réflexion systématique sur le management public, sa productivité et son coût car Robert Bourassa est resté toute sa vie un disciple de "l'équipe du tonnerre" de la Révolution tranquille (Lesage, Lajoie, Lévesque). » (Ouellet, 1997, p. 26)

Si Gélinas établit un lien entre la remise en cause de l'appareil étatique d'une part et le nombre d'instances décentralisées et la mauvaise situation financière d'autre part durant la période 1985 à la fin des années 1990 (Gélinas, 2003, p. 128), Ouellet évoque, en plus de la situation des finances publiques, la conjoncture canadienne et internationale, ainsi que l'ouverture des marchés avec pour conséquences des « conditions et des obligations incontournables qui ne laissent aux gouvernements que le choix du style et du rythme des "réformes" (Ouellet, 1997, p. 31) ». Analyse partagée sur le fond par Gélinas qui estimait que les politiques québécois "... n'ont pratiquement pas eu d'autres choix que de suivre l'exemple des autres gouvernements voisins, sans compter qu'il y avait certainement lieu de procéder, ici aussi, à un vigoureux redressement des finances publiques." (Gélinas, 2003, p. 128)

La continuité, malgré l'alternance des partis au pouvoir, n'a pas marqué que la réflexion et l'action sur le management public. Elle a touché également l'univers de la fiscalité selon M. Fortin : "Ce qui frappe dans la politique fiscale québécoise à l'égard des investissements depuis 30 ans, c'est la cohérence et la continuité de l'orientation en dépit de l'alternance des partis politiques." ³³⁸. Il utilise les mêmes qualificatifs de cohérence et de continuité, indépendamment des partis au pouvoir, pour qualifier l'essor connu durant la période en matière de création d'emploi et d'investissement des entreprises, en l'attribuant à des efforts sur plusieurs plans et décennies, tout en reconnaissant le mérite qui revient au PM Bourassa :

Cette évolution réconfortante résulte de plusieurs décennies d'efforts constants pour scolariser la population, ouvrir l'économie à la concurrence intérieure et internationale, développer une fiscalité d'entreprise avantageuse, apaiser le climat social et assainir les relations de travail. La contribution particulière de M. Bourassa à cet élan nouveau fut marquante. La cohérence et la continuité de la

³³⁸ *Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille*, dir. Guy Lachapelle et Robert Comeau, (2003), PUL. « L'économie du Québec », Pierre Fortin, p. 55.

politique québécoise dans tous ces domaines ont aussi été impressionnantes, indépendamment du parti politique au pouvoir. »³³⁹

Le Conseil du patronat, pour sa part, ne fait pas un bilan positif du travail accompli par le gouvernement libéral au regard de ses engagements initiaux pour modifier les façons de faire :

On reproche en fait aux libéraux de Robert Bourassa de ne pas avoir mis de l'avant un vaste programme permettant de modifier l'intervention gouvernementale et, en ce sens, de ne pas avoir respecté leurs promesses ou leurs projets initiaux, notamment en ce qui concerne le contenu du Rapport Gobeil. Les grands projets de dérèglementation et de privatisation envisagés lors du premier mandat n'ont donné que de très faibles résultats.³⁴⁰

En ce qui a trait aux résultats de cette réflexion et de ces actions pour modifier le rôle de l'État, certains indices amènent à conclure à des changements modestes comparés aux ambitions initiales. L'ANQ devait légiférer moins et mieux : le nombre moyen de lois adoptées par année durant cette période fut le plus élevé depuis 1960³⁴¹. Malgré quelques privatisations, le nombre d'organismes, après avoir baissé de 202 à 180 durant le premier mandat est remonté à 200 en fin de période : cependant, n'eût été les organismes abolis, le Québec aurait connu une augmentation significative de ce type d'institutions. Les dépenses totales en pourcentage du PIB étaient de 24,2 % en 1985 et de 24,9 % en 1993 (en passant par un creux de 21,1 % en 1989, au moment le plus près du déficit zéro pour un budget annuel)³⁴². Le poids du service de la dette en % du PIB était de 2,8 en 1985 et de 2,9 en 1993 (idem). L'écart du fardeau fiscal avec l'Ontario qui était de plus de 2 % au début du premier mandat pour descendre à 1 % en 1990 est remonté à 3 % à la fin du deuxième mandat³⁴³. Quant au management public, des changements significatifs sont survenus dans la fonction publique québécoise comme l'illustre la section sur la réforme administrative, avec notamment l'introduction de l'imputabilité interne et externe, la démarche d'amélioration de la qualité, le calcul du coût de revient des produits et services, la formation plus systématique des dirigeants et des cadres en matière de gestion et la multiplication des réseaux et des comités interministériels.

³³⁹ Ibid., p. 62.

³⁴⁰ *L'année politique au Québec, 1993-1994*, (1994), dir. Denis Monière, Fides, Le Devoir, « Le patronat : une année d'inquiétude », par Jean-Herman Guay, Université de Sherbrooke.

³⁴¹ Avec 85 en moyenne par an contre 62,3 pour le gouvernement précédent, souvent qualifié de plus interventionniste. Ouellet, 1997, p. 43.

³⁴² « L'État québécois en perspective », L'Observatoire de l'ÉNAP, hiver 2013, p. 5.

³⁴³ *Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille*, dir. Guy Lachapelle et Robert Comeau, (2003), PUL. « L'économie du Québec », Pierre Fortin, p. 56-57. « Comme la fiscalité québécoise est encore aujourd'hui avantageuse pour les entreprises, c'est surtout le fardeau des particuliers qui soutient mal la comparaison avec l'Ontario. »

En considérant l'ensemble de ces événements, les principales caractéristiques de la coordination gouvernementale au niveau politique durant la période 3 se présentent ainsi. Le système de décision et de coordination gouvernementale mis au point avant 1976 s'est déployé avec quelques innovations et consolidé dans son fonctionnement durant la période du gouvernement du PQ. Durant la période 3, le gouvernement du PLQ a maintenu les principales caractéristiques structurelles et fonctionnelles tout en concentrant les mandats et les structures et en procédant à d'autres innovations.

Ainsi, les caractéristiques principales du dispositif québécois de décision centrale et de coordination interministérielle que M. L. Bernard reconnaissait durant la période 2 se maintiennent durant la période 3 (à l'exception de l'expérience des ministres d'État). S'il y a continuité sur le fond, plusieurs aspects distinguent l'approche du gouvernement de M. Bourassa. Bien que son Conseil des ministres compte autant de ministres que les précédents, il opte pour une structure de coordination autour du CM allégée et plus concentrée, obtenant ainsi de facto une perspective élargie en matière de coordination quoique le Comité des priorités n'est pas reconduit. Les pouvoirs du Comité de législation sont renforcés, les experts en législation du ministère de la Justice doivent être impliqués plus tôt dans le processus par les MO, une implication de nature à accroître l'efficacité de la démarche, les problèmes étant interceptés en amont.

À cette structure simplifiée viennent se greffer plusieurs comités ministériels temporaires sur des thématiques spécifiques agissant sous les comités permanents et bénéficiant des services de leur secrétariat. Un comité permanent spécialisé, sur le Grand Montréal, viendra s'ajouter en 1990, puis l'organisation se complexifiera avec l'entrée en scène d'un ministre délégué aux affaires régionales et l'ajout de nouveaux secrétariats, dont l'un, le Secrétariat à la planification, a un mandat polyvalent.

Les comités ministériels permanents conservent pour l'essentiel les mêmes mandats qu'auparavant, mais avec un enrichissement substantiel : en l'absence d'un comité des priorités, chaque comité permanent reçoit le mandat de dégager des orientations, de proposer des priorités d'action et de prendre des initiatives; des visées de concertation et d'arbitrage sont explicitement énoncées. La préoccupation pour la cohérence gouvernementale et le traitement des problématiques transversales est bien présente, car en plus des comités ministériels qui s'ajoutent

selon les besoins (plusieurs, en raison des traités de libre-échange), les secrétariats ont à présider ou à soutenir un grand nombre de groupes de travail interministériels. D'ailleurs, la portée interministérielle du rôle des secrétariats permanents se révèle dans les types de mandats qu'ils réalisent à la demande de leur Comité. Les secrétariats avaient dans leur mandat une incitation à prendre des initiatives : les mentions qu'en font les rapports annuels du MCE les situent dans l'interministériel. Un changement qui survient en fin de période est présenté comme un nouvel outil de coordination interministérielle : une direction des communications est créée pour prendre la part des mandats de communication des secrétariats.

D'entrée de jeu, le gouvernement libéral allège le MCE de sept mandats transversaux qu'il confie à divers ministères. Les missions transversales qu'il maintient au MCE s'appuient sur des secrétariats qui utilisent à fond la structure des réseaux de répondants et répondantes dédiés à la thématique dans les MO (et même les régions pour le Secrétariat à la jeunesse) et misent sur des groupes de travail interministériels qu'ils président ou qu'ils soutiennent.

L'ensemble de ces allègements et regroupements amène une diminution significative du niveau d'effectifs et des budgets alloués au MCE comparativement au gouvernement précédent, une situation qui se maintiendra durant la période. Au besoin, le MCE utilisera une approche qui a fait ses preuves antérieurement en se faisant prêter des ressources temporairement par les ministères.

L'arrangement institutionnel ainsi dessiné va s'avérer malléable et efficace pour ce gouvernement au regard de plusieurs indicateurs d'activités. Il fera adopter beaucoup plus de lois, plus d'ententes intergouvernementales et plus d'interventions administratives majeures que les gouvernements précédents. Le niveau d'interventions de consultation et de concertation est inférieur aux gouvernements précédents tout en étant plus manifeste dans la deuxième partie du mandat où il se bute à des résistances d'un côté (municipalités) tout en produisant, d'un autre côté, des innovations intéressantes en matière de relations de travail (avec les syndicats, le milieu patronal et les associations communautaires).

Sous les libéraux de R. Bourassa, durant cette période, le rôle du cabinet du PM et des cabinets politiques des ministres paraît être dans la continuité des gouvernements précédents, avec une légère diminution du budget alloué au personnel politique par rapport au gouvernement du PQ. Le retour d'un PM expérimenté en la personne de M. Bourassa qui avait une haute opinion de la

compétence, de la neutralité et du sens de l'État de la haute fonction publique a fait en sorte qu'il n'y a pas eu de purge chez les hauts fonctionnaires et que le PM, avec le recul, s'est montré satisfait de l'équilibre obtenu entre la haute fonction publique et les cabinets politiques, le rôle de ces derniers étant, selon lui, d'exercer des fonctions de vigilance, d'équilibre, de police d'assurance ou de contrepoids à l'égard des hauts fonctionnaires. Par ailleurs, les nominations partisans chez les titulaires d'emplois supérieurs se sont poursuivies. L'analyse d'experts (politologues) conclut à une politisation accrue de la haute fonction publique et que cette politisation descend plus bas dans la hiérarchie.

Durant cette période nous assistons à la consolidation du rôle déjà prédominant du PM à la tête de l'État. M. Bourassa, ayant reconquis la direction de son parti et du gouvernement après une éclipse de plusieurs années, bénéficiait en partant d'une longue expérience de sept ans comme PM, avait un ascendant incontesté sur son parti, connaissait bien la fonction publique et les personnes les plus influentes de la société civile. Préférant les relations bilatérales aux échanges en grands groupes, il a organisé la coordination de l'action gouvernementale en conséquence, en limitant le nombre d'acteurs clés à la tête des comités ministériels permanents, en faisant confiance et en déléguant à ses ministres et à son entourage. Bien au fait des grands pouvoirs du PM, il en jouait à fond, à sa manière, subtile pour son entourage, ténébreuse pour des observateurs externes. Il évitait les confrontations directes et utilisait divers moyens pour amener ses interlocuteurs à ses idées, jouant au besoin la coopération ou le conflit en se servant de ses alliés. Fort soucieux d'éviter des situations pouvant mettre son gouvernement dans l'embarras, il faut mettre à son crédit l'ajout de règles de conduite pour les ministres afin d'éviter les conflits d'intérêts (instauration de fiducie sans droit de regard) et d'un « code d'éthique » pour le parti.

La partie de la réforme parlementaire de 1984 visant à accroître le contrôle des députés sur le gouvernement et l'administration ne lève pas plus durant le premier mandat libéral que sous le gouvernement précédent, malgré les promesses du premier programme du nouveau gouvernement d'une plus grande implication des députés et d'une diminution de la législation. Dans les faits, il y eut plus de lois durant la période qu'à toute autre période et les commissions parlementaires prennent à peine plus d'initiatives qu'antérieurement. Le gouvernement avait fait cette ouverture bienveillante envers les députés, mais sans stratégie précise, une sorte de passage obligé pour un nouveau gouvernement. Maître du jeu en vertu de sa nette majorité à l'ANQ, le

gouvernement utilisa souvent les mesures de suspension des règles parlementaires habituelles pour faire adopter les projets de loi qu'il jugeait indispensables, au grand dam des opposants.

Les principaux changements qui ont un impact sur la coordination gouvernementale et la coopération interministérielle sont survenus durant le deuxième mandat grâce au travail de députés des deux partis et à contre-courant des préférences du gouvernement en place qui finit par s'y rallier devant le défi budgétaire. Le principal déclencheur ne vient pas du gouvernement, ni des députés, mais d'une obligation de bilan prévue dans la LFP de 1984. Le mécanisme prévoyait un rapport du gouvernement sur l'état de l'application de la loi déposé à l'ANQ et l'obligation de tenir une commission parlementaire dans un délai d'un an. Ce qui ranima l'intérêt des députés pour les questions de gestion de l'administration publique, sur le service aux citoyens, sur la productivité et la reddition de comptes des ministres et des administrateurs devant les députés. Les travaux de la commission parlementaire qui s'étalèrent sur une période de neuf mois, avec des études, des sondages, des appels à mémoires, des auditions et un rapport consensuel provoquèrent d'importantes frictions entre les députés de la commission d'un côté et le président du CT, le secrétaire général du gouvernement et les sous-ministres d'autre part. Alors que le gouvernement estimait que la LFP de 1984 était toujours valable et que certains résultats attendus prenaient plus de temps à se concrétiser en raison de l'ampleur de la réforme et de sa complexité, les députés, tout en convenant que la loi était adéquate, portait un jugement plus sévère sur sa mise en œuvre et en imputait une part de la responsabilité au CT, une critique que le président du CT écartait en mentionnant que les responsabilités étaient partagées entre plusieurs acteurs. Un constat qui aura des échos durant la période suivante sur le partage des responsabilités entre les acteurs centraux.

Déjà bien préparés par les travaux de la commission Bisailon de 1982 qui avaient fortement critiqué la gestion gouvernementale et avaient soumis des recommandations utilisées par le gouvernement pour réformer la LFP, les parlementaires de la commission Lemieux-Lazure se montrèrent peu satisfaits de l'action gouvernementale et soumièrent 47 recommandations. Toute cette pression exercée sur le gouvernement eut des effets importants sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique comme nous l'avons illustré plus haut. Le gouvernement et ses organismes centraux donnèrent suite à la plupart des recommandations de la commission et parmi celles qu'ils ignorèrent, certaines furent adoptées par le gouvernement subséquent.

Parmi les mesures découlant des travaux de la commission, adoptées sous le gouvernement libéral et ayant le plus d'impact sur la coordination gouvernementale, mentionnons : la fin de la résistance des ministres et des dirigeants administratifs à l'imputabilité interne et externe; l'établissement d'une reddition de comptes interne des sous-ministres et dirigeants d'organismes devant le secrétaire général du gouvernement sur décision du CM, sur la base d'attentes déterminées annuellement par le CM; l'adoption, pour cinq ans, de la politique gouvernementale sur l'amélioration des services aux citoyens avec un suivi annuel; l'adoption d'un régime d'imputabilité des dirigeants politiques et administratifs sur leur gestion administrative devant les députés, par une loi et la tenue de la première audition des dirigeants d'un organisme sous ce nouveau régime; la mise en place de moyens structurants ayant un impact sur le service aux citoyens (qui seront plus tard incorporé dans la LAP de 2000); l'implantation progressive de programmes de formation et d'éléments de processus pour améliorer le service et l'imputabilité. Signe que la situation parut problématique aux membres de la commission Lemieux-Lazure, une recommandation suggérait une règle de pratique en matière de coopération IO pour les situations impliquant plusieurs organisations, le SM responsable du programme concerné devant assumer le leadership dans la recherche de la solution et en être tenu responsable.

D'autres sujets abordés durant les auditions des témoins volontaires auront des effets sous le gouvernement libéral, comme l'intégration d'organismes centraux de services au CT ou le calcul du coût de revient des produits et services et aussi, sous le gouvernement suivant, comme le régime de qualification des employés occasionnels au même titre que les employés réguliers et la révision de la Loi sur l'administration financière.

Signe que l'encadrement institutionnel pour l'imputabilité externe n'était pas au point, la commission recommanda, faute d'un consensus en son sein sur cette question, qu'une sous-commission de l'ANQ se penche sur la question. Au total, six recommandations furent dirigées vers l'ANQ, plusieurs découlant d'une sous-utilisation du potentiel de contrôle parlementaire ouvert par la dernière réforme. Quatre recommandations visaient à modifier le Règlement de l'ANQ pour la contraindre, ainsi que ses commissions parlementaires, à des pratiques visant à renforcer le contrôle parlementaire sur l'administration. Ces contraintes sont aussi de nature à modifier le cours de la coordination gouvernementale, car toute exposition publique additionnelle de l'action du gouvernement et de l'administration entraîne des conséquences en amont pour le politique et l'administratif.

En plus de l'imputabilité externe, les députés se chargèrent d'inscrire dans des dispositions légales contraignantes une autre recommandation de la commission, celle visant à diminuer le nombre de niveaux hiérarchiques en procédant indirectement par l'obligation de réduire les effectifs-cadres de 20 %; le gouvernement obtint en plus (était-ce une contrepartie de l'imputabilité externe?), une obligation légale de réduire l'ensemble des effectifs de la fonction publique de 12 %, des proportions plus élevées que celles évoquées par d'autres comités et par le gouvernement lui-même!

Le gouvernement précédent ayant ouvert la porte à une remise en question, le programme de gouvernement du PLQ avait beau jeu d'annoncer une modification importante du rôle et de l'ampleur de l'État en le transformant en État animateur, en allégeant le gouvernement et la fonction publique et en privatisant des sociétés d'État. Les comités rapidement mis sur pied firent diligence pour soumettre des plans d'action de nature à changer radicalement les structures et le fonctionnement de l'État. Les résultats à court terme furent modestes : peu de suites sur la dérèglementation avant que le gouvernement de D. Johnson reprenne la réflexion à la neuvième année du mandat, avec un effet immédiat de diminution sensible du nombre de règlements adoptés; quelques privatisations et cessions d'actifs, à la marge, sans toucher aux sociétés les plus stratégiques; diminution du nombre d'organismes autonomes dans un premier temps, mais la création de nouveaux organismes ramène, finalement, la barre au niveau initial; rationalisation des dépenses avec une diminution du déficit courant durant le premier mandat, mais remontée vers de nouveaux sommets durant le 2^e mandat frappé par une récession persistante; effectifs de la fonction publique en croissance durant plusieurs années avant le coup de barre de fin de mandat devant l'impasse budgétaire. Cependant, plusieurs recommandations du rapport Gobeil eurent des suites plus tard sous le gouvernement libéral et même sous le gouvernement suivant.

Ce ne fut pas un démantèlement ni un bouleversement de l'État, mais un message de la fin de la croissance, un tournant dans la conception de l'État et l'amorce d'une nouvelle époque avec une réflexion plus élargie sur le management public, sa productivité, son coût et sa reddition de comptes. Si le courant idéologique néo-libéral de l'époque poussait fortement un discours et des stratégies de réformes, la récession économique prolongée, la conjoncture canadienne et internationale, ainsi que l'ouverture des marchés avaient pour conséquences de créer des obligations d'adaptation de la société et de l'État.

Et plus globalement, un virage était amorcé dans le rôle de l'État, laissant plus de place au secteur privé avec une vive préoccupation et quelques initiatives pour les coûts des programmes et services, pour la rationalisation des dépenses et la réduction des effectifs. Tous ces travaux des comités et de la commission Lemieux-Lazure avaient lancé de nombreuses pistes de réflexion qui allaient servir de références aux dirigeants politiques et administratifs et, souvent, produire leurs effets. L'impact de ces analyses sur les programmes gouvernementaux eux-mêmes fut limité, sauf sur la dévolution de responsabilités à des instances décentralisées en leur transférant aussi une partie de la charge financière. Bien que moins pratiquée qu'à la période précédente, la consultation et la concertation furent utilisées pour de grands dossiers et conduisirent à des innovations et à des changements importants, mais pas toujours consensuels.

6.1.2.2 Changements au niveau 2 : les ministères

L'élan d'élargissement des missions de l'État et de spécialisation de ses structures amorcé depuis 1960 se maintiendra durant la période du gouvernement libéral, malgré la volonté annoncée de changer l'État. Le programme de gouvernement promettait moins de lois, d'État et de bureaucratie : les faits montrent que pour atteindre ses objectifs et faire face à la conjoncture de l'époque, il s'est montré plus actif que le gouvernement précédent à certains égards, notamment en matière de lois adoptées et de modifications aux ministères et organismes.

Les ministères (46)

La diminution des structures de l'État passant par l'adoption de lois, on peut s'attendre à ce que le niveau d'actions à cet égard soit lié à l'ampleur du mouvement. Le tableau ci-dessous (7.2) nous permet de constater que le gouvernement de cette période a été le plus actif, depuis les années 1960, dans les mouvements institutionnels touchant les ministères avec 24 (contre 21 pour le gouvernement précédent du PQ), en procédant surtout à la fusion ou à l'intégration d'un ministère à un autre ministère ou organisme (7), au remplacement d'un ministère par un nouveau ministère ou organisme (6) ou à l'intégration d'une partie de ministère à un autre (5). Le PM Bourassa n'ayant pas été friand de remaniements de ministères, cette performance n'aurait pas été dominante s'il n'y avait pas eu le coup de barre donné par le PM D. Johnson lors de la formation de son cabinet durant la dernière année du mandat en 1994 : il fusionna ou intégra huit ministères, en maintint 18 avec 21 ministres (dont trois ministres délégués sans portefeuille), une contraction qui fut maintenue pendant plusieurs années par ses successeurs. Si certaines

combinaisons persistent, d'autres furent démantelées. En matière de coordination au sein de l'État, l'un des changements les plus importants concerne l'intégration du ministère des Approvisionnements et Services et d'une partie du ministère des Communications au CT, un mélange de fonctions d'un genre inédit au Québec, mais qui amorçait un nouveau courant quant à la gestion centrale comme nous le verrons par la suite, tout en faisant conclure à A. Gélinas à un dérapage :

Toutefois, la réorganisation a vraiment dérapé lorsqu'elle a intégré le ministère des Communications et le ministère des Approvisionnements et Services au Conseil du trésor. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette question au chapitre 6, mais on doit noter dès maintenant que l'on a ainsi réuni, dans une même instance, des fonctions de contrôle, de direction et de prestation de services qui, dans les autres gouvernements du même type, sont à juste titre dissociées. (Gélinas, 2003, p. 162-163).

Sans aller aussi loin dans la combinaison de fonctions, lors de la commission parlementaire Lemieux-Lazure en 1990, deux réputés ex-hauts fonctionnaires, M. Louis Bernard et M. Robert Després, avaient suggéré de donner un rôle plus important et englobant au CT en matière de gestion : le président du CT d'alors était M. D. Johnson. M. Bernard, secrétaire général du Conseil exécutif à l'époque du gouvernement du PQ, constatait que lors de la réforme de la LFP en 1983 une partie de la transformation requise au niveau central avait échappée à l'analyse et qu'il fallait réviser aussi la Loi sur l'administration financière et confier au CT une responsabilité générale sur tous les volets de la gestion administrative³⁴⁴. M. Robert Després de son côté suggérait un regroupement de la responsabilité générale des fonctions de gestion des ressources humaines, financières et matérielles au sein du CT, en évoquant entre autres une meilleure coordination et une imputabilité facilitée³⁴⁵. Même s'ils étaient les seuls témoins réputés à aller

³⁴⁴ « Il est toujours temps de bien faire. Alors, ce que je suggère, c'est qu'on transforme le Conseil du trésor en un véritable comité de gestion, explicitement chargé de superviser l'ensemble de la politique de gestion administrative et budgétaire de l'État, et structuré de façon à pouvoir remplir efficacement cette mission. À l'heure actuelle, le Conseil du trésor a toutes les ressources voulues pour s'occuper du budget, de l'analyse financière, de l'analyse de programmes, de l'analyse des effectifs, ainsi que de l'ensemble des relations et conditions de travail. Ses ressources sont cependant déficientes en ce qui touche la définition des politiques générales de gestion, de la gestion des ressources matérielles, de celle des ressources humaines, ainsi que la définition des processus administratifs, des normes de gestion et des contrôles de performance. En d'autres mots, il serait temps de procéder, en ce qui concerne la loi de l'administration financière, au même genre de réflexion en profondeur qui a conduit, il y a huit ou neuf ans, à la refonte de la Loi sur la fonction publique, car ces deux lois sont complémentaires. » *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, Québec, 24 octobre 1990.

³⁴⁵ « Nulle part trouve-t-on au gouvernement, contrairement à l'entreprise privée, un secteur où est concentrée la responsabilité générale de la gestion des ressources humaines. Le gouvernement, qui est l'employeur le plus important au Québec, ne devrait-il pas donner l'exemple de ce côté en regroupant au sein d'un Conseil du trésor remanié la responsabilité centrale de la gestion des ressources financières, matérielles et humaines? (...) En ce faisant, on élimine un intermédiaire, on simplifie la coordination, on facilite l'imputabilité et on se dote d'un organisme qui, sous la direction d'un comité de ministres, se voit confier au niveau central des responsabilités qui,

ouvertement dans cette voie, la suite démontrera que ces suggestions ont eu des impacts, bien plus tard.

Tableau 22

Tableau des mouvements institutionnels : ministères (de 1960 à 1994)
(Tableau constitué à partir des données des tableaux 1B à 5B [Ouellet, 1997])

Périodes	Total	AM	CM	DM	FM	MM	PM	RM	SM
1960/1966	18	5	4		5			4	
1966/1970	13	2	3	2		2		3	1
1970/1976	15	8			2	1		4	
1976/1985	21		3	5	2		3	8	
1985/1994	24	3	1	2	7		5	6	

AM : ajout d'un secteur d'action tout nouveau à un ministère
 CM : création d'un ministère tout nouveau
 DM : détachement d'un ministère d'un autre ministère
 FM : fusion ou intégration d'un ministère à un autre ministère ou exceptionnellement à un organisme
 MM : modification des pouvoirs d'un ministère
 PM : intégration d'une partie de ministère à un autre ministère
 RM : remplacement d'un ministère par un nouveau ministère ou exceptionnellement par un nouvel organisme
 SM : suppression d'un ministère

En somme, la volonté de transformer l'État ne s'est donc guère manifestée dans les changements de structures des ministères, le PM Bourassa se montrant peu friand de remaniements ministériels. N'eût été les huit changements effectués par le PM Johnson à la neuvième année du gouvernement, cette période n'aurait pas eu la palme du plus grand nombre de changements aux ministères depuis 1867. Sur le plan de la coordination gouvernementale, le changement le plus significatif de cette fin de période a consisté en l'intégration du ministère des Approvisionnements et Services ainsi qu'une partie du ministère des Communications au CT, un mélange de fonctions temporaires qui sera suivi par d'autres mouvements tous aussi importants

par le truchement de deux secrétariats, place sur un même pied la gestion des ressources humaines avec celles afférentes à la trésorerie et aux biens matériels. » *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, Québec, 25 octobre 1990.

par la suite, le gouvernement consolidant ainsi le contrôle direct du CT sur la gestion gouvernementale.

6.1.2.3 Changements au niveau 3 : les organismes autonomes

Organismes autonomes, vue d'ensemble (47)

Le nombre de mouvements institutionnels durant cette période est presque aussi élevé qu'à la période précédente, 112 contre 121 : mais, selon l'évaluation de Ouellet, il s'agit de la période où « furent effectuées les seules suppressions/fusions d'organismes vraiment dignes de mention des trois décennies » avec 43 interventions (cf. tableau 23 ci-dessous) (Ouellet, 1997, p. 35). Le gouvernement a compensé une bonne partie de cette soustraction en créant 43 nouveaux organismes. Peu après le rapport Gobeil, en 1988, S. Dion et J. I. Gow faisaient les constats suivants :

Le plus récent recensement disponible dénombre 202 organismes permanents en place le 2 décembre 1985, et 184 le 29 février 1988, soit une réduction nette de 18 organismes (note 12). En fait, le gouvernement libéral a aboli 20 organismes (dont 12 conseils consultatifs) et procédé à l'intégration de 7 autres pendant cette période, mais il en a créé 9 nouveaux. (...) Les organismes les plus importants et les mieux connus du public n'ont pas été touchés³⁴⁶.

Tableau 23

Tableau des mouvements institutionnels : organismes (de 1960 à 1994)

(Tableau constitué à partir des données des tableaux 1B à 5B (Ouellet, 1997))

Périodes	Total	CO	DO	AO	FO	SO	MO	RO
1960/66	70	38	1	7	4	1	1	18
1966/70	66	46		1		2		17
1970/76	112	76	3	10	5	2		16
1976/85	121	64	6	2	4	3	3	39
1985/1994	112	43	5	4	16	27	3	14
CO : création d'un organisme tout nouveau								

³⁴⁶ *L'année politique au Québec, 1987-1988* (1988), dir. Denis Monière, Le Devoir – Québec Amérique, « L'administration publique québécoise à l'heure des libéraux », Stéphane Dion et James Iain Gow, Université de Montréal, p. 64.

DO : détachement d'un organisme d'un autre organisme ou d'un ministère
 AO : ajout d'un secteur d'action tout nouveau à un organisme
 FO : fusion ou intégration d'un organisme à un autre organisme ou exceptionnellement à un ministère
 SO : suppression ou privatisation d'un organisme
 MO : modification des pouvoirs d'un organisme.
 RO : remplacement d'un organisme par un nouvel organisme ou exceptionnellement par un nouveau ministère

Le décompte de Gélinas (2002, p. 228) qui utilise une méthodologie différente, en arrive à un résultat légèrement inférieur pour cette période avec un total de 106 comme l'indique le tableau 18 ci-dessous.

Tableau 18

(Reproduction du tableau 5.7 de Gélinas, 2002, p. 228)

*L'ensemble des organismes, anciens et existants, et les gouvernements qui les ont créés
 (au Québec)*

1867-1935	1936-1939	1939-1944	1944-1959			Total
33	13	22	24			92 = 16%
1960-1965	1966-1969	1970-1975	1976-1984	1985-1994	1994-1998	total
51	55	86	135	106	46	479 = 84%
						Grand total : 571 (100%)

Si l'on se réfère au nombre de mouvements institutionnels, nous pouvons conclure que les différents gouvernements poursuivent dans la même veine et que le mouvement de construction de l'État et de spécialisation des institutions se poursuit depuis les années 1960, avec toutefois cette différence que le gouvernement libéral procède à une révision de l'ensemble des organismes qui donne lieu à suffisamment de suppressions et de fusions pour que le nombre global d'organismes n'augmente pas même si d'autres mandats s'ajoutent alors que bien peu sont éliminés.

Organismes autonomes hors fonction publique (48)

Bien que notre univers de recherche quant à la coopération inter organisationnelle se concentre sur la fonction publique, il nous faut indiquer les mouvements révélateurs, du point de vue de la coordination de l'État, survenus durant cette période du côté des organismes autonomes hors fonction publique (réseau de l'éducation, de la santé et des services sociaux, des sociétés d'État, au niveau 3b de notre schéma) et des instances décentralisées (niveau 3c). Nous synthétisons ci-dessous les grandes lignes des changements survenus durant cette période et nous insérons un descriptif plus détaillé à la note 6 de l'Appendice II.

En réponse au rapport Fortier qui recommandait un fort programme de privatisations, le gouvernement procéda plus modestement à des privatisations et ventes d'actifs qui rapportèrent près d'un milliard de dollars au trésor public. La part principale des **sociétés d'État** demeurant en place, l'outil de contrôle principal de l'État demeura l'approbation du plan de développement qu'elles devaient soumettre au gouvernement : avec l'incertitude causée par cette volonté de privatiser, l'approbation d'un plan de développement avait valeur de survie pour une société. Des incidents de parcours affectant Hydro-Québec ont montré que le gouvernement avait d'autres moyens de contrôle à sa disposition pour infléchir l'action des sociétés dans le sens désiré : commande d'un rapport d'experts indépendants, demande de suivis périodiques, imposition par voie législative d'un poste d'ombudsman, octroi de tarifs inférieurs aux demandes de la société. Si les mécanismes ne manquent pas, l'énoncé des attentes du gouvernement à l'égard de ses sociétés n'est pas clair, au-delà des discussions entourant le plan de développement qui peut servir aussi à mieux coordonner leurs projets avec ceux de l'État. Un autre mécanisme sert également à la coordination gouvernementale lorsque des sociétés d'État sont invitées à participer à des réseaux de répondants organisés par les ministères ou organismes pour concevoir ou implanter des politiques et programmes.

Amorçant son mandat avec la volonté d'agir sur plusieurs axes en matière de **santé et de services sociaux**, le gouvernement élargit le mandat de la commission d'enquête déclenchée par le précédent gouvernement et commande deux rapports sur des sujets plus spécifiques. La commission d'enquête fait état de nombreuses lacunes d'organisation et de fonctionnement dans le réseau et le gouvernement procède à des consultations à l'aide d'un document d'orientation et d'un avant-projet de loi en 1989, puis au dépôt d'un Livre blanc et d'un projet de loi en décembre 1990 pour finalement faire adopter le projet de loi en août 1991. Au diapason d'une

préoccupation des élus de l'époque, le Livre blanc est intitulé *Une réforme axée sur le citoyen*. La réforme va entraîner entre autres une profonde modification des structures, l'instauration des régies régionales de la santé et des services sociaux, poussant un cran plus loin la décentralisation, la régionalisation du réseau, la marge de manœuvre, la responsabilisation du citoyen et les mécanismes d'imputabilité, bien que le projet de départ soit grandement modifié, limitant considérablement sa portée initiale. Une autre consultation publique porte ensuite sur le financement des soins de santé qui se conclut avec l'imposition de certains frais aux utilisateurs. Pour compléter la réforme, une autre loi est adoptée en juin 1992 et une politique ministérielle vient établir les enjeux, les objectifs et les stratégies sur un horizon de 10 ans. Par ces changements le gouvernement vise à corriger des problèmes de cloisonnement, de rigidité, de chevauchement, d'inefficacité et d'une imputabilité de conformité budgétaire plutôt qu'axé sur les résultats, en implantant un nouveau cadre de gestion faisant appel à une vision plus transversale des enjeux, des programmes et des actions du réseau, avec une reddition comptes de tous les niveaux de gestion axée sur les résultats.

Comme on peut le constater, les problématiques inter organisationnelles dans le réseau sont ciblées et une partie des changements apportés visent ouvertement à modifier la dynamique. Une réforme ambitieuse loin d'être achevée à la fin de la période, mais qui s'inspire des grandes préoccupations du gouvernement libéral sur le rôle de l'État, la réduction des dépenses, la déconcentration, la préoccupation à l'égard du service au citoyen, la responsabilisation et la reddition de comptes des différentes instances du réseau en fonction de résultats collés à des objectifs, en phase avec les travaux menés à l'intérieur de la fonction publique durant le deuxième mandat du gouvernement.

Le **réseau de l'éducation** ne connaîtra pas de changements majeurs durant la période en matière de réforme pouvant affecter la coordination, si ce n'est un mouvement de décentralisation vers les commissions scolaires en ce qui concerne la gestion des immeubles et des équipements accompagnée d'une réduction des subventions et en contrepartie, d'un accès plus large au champ de l'impôt foncier, en accord avec l'orientation du gouvernement de revoir le partage des responsabilités pour les attribuer aux niveaux les plus aptes à les assumer en conformité avec les besoins de la population.

Les **instances décentralisées** vont bénéficier également d'une attention du gouvernement libéral tout au long de la période dans la foulée de sa volonté initiale de donner des moyens accrus aux régions et d'appuyer les villes de Québec et Montréal. Il va mener ou bénéficier de nombreuses études et tenir plusieurs consultations qui vont le conduire à transformer ses relations avec les régions, les municipalités et les commissions scolaires, transférant des responsabilités, des budgets et des moyens fiscaux, sans toutefois que ces changements soient perçus comme des réformes majeures. La révision du rôle de l'État a là aussi son effet et le mouvement de décentralisation se continue, délestant l'État central de certaines tâches, allégeant son budget pour refiler une partie importante de la facture aux contribuables dans leur localité. Il nomme un ministre délégué aux affaires régionales, énonce une nouvelle politique régionale, établit de nouvelles structures et une nouvelle forme de partenariat au niveau régional en faisant une plus grande place aux élus des municipalités dans la coordination et la programmation des activités liées au développement régional. Les échanges et les consultations avec les représentants des instances visées furent nombreux, mais si certains transferts de responsabilités étaient souhaités, la facture additionnelle fut imposée par le gouvernement. Malgré les heurts, les échanges reprennent à une table de concertation, les municipalités souhaitant plus d'autonomie pour le développement économique local et l'administration de la justice. Et tout au long de la période se continue le mouvement volontaire de regroupement de municipalités.

L'importance accordée à la région métropolitaine de Montréal se manifeste avec la création d'un comité ministériel permanent pour le Grand Montréal, par l'établissement de cadre de référence et de plan de développement et de coordination de l'action des ministères dans la région. Et la création d'un Secrétariat à la Capitale vient exaucer les demandes des élus de Québec pour un développement reflétant son statut. Le gouvernement innove ici en matière d'organisation de la coordination d'un mandat transversal en faisant relever le secrétariat logé au MCE d'un ministre élu à Québec et non du MCE ou d'un autre ministère sectoriel, encore avec des objectifs de promotion, de réalisations de projets et de cohérence de l'action gouvernementale.

Au-delà du mouvement vertical de transfert du central vers les municipalités se confirment des préoccupations transversales dans la résolution de problématiques qui dépassent les frontières de chaque municipalité et dans le regroupement de ressources à des fins d'économie d'échelle, la loi des MRC ayant été modifiée pour faciliter ces options. Mais l'apprentissage de cette nouvelle

forme de coopération inter municipale se fait lentement, les possibilités offertes par la loi étant encore peu utilisées.

6.1.2.4 Changements dans la dynamique administrative

Réformes administratives (49)

La période 1976-1985 avait été marquée par des actions de réformes administratives de grande ampleur, loin d'être achevées au moment où le gouvernement libéral est élu en décembre 1985. La plus fondamentale consiste en la définition d'une nouvelle philosophie de gestion qui inspirera les réformes pour longtemps et dont l'essentiel est partagé par les autorités politiques (gouvernement et législateurs) et administratives : en vue d'une plus grande efficacité, d'une diminution des coûts et d'un meilleur service aux citoyens, accorder plus de pouvoirs, de délégations et d'autonomie aux MO qui ont la responsabilité de gérer leurs ressources à l'intérieur de grandes balises émises par les organismes centraux et qui devront rendre des comptes aux autorités administratives et politiques. Cette philosophie a inspiré modestement la refonte de la Loi de la fonction publique en 1978 et plus fortement celle de la Loi sur la fonction publique de 1983, ainsi que les révisions qui ont suivi cette dernière dans les cadres réglementaire et administratif, sans oublier les travaux qui ont mené au plan de rénovation de l'administration publique.

Le leadership de la réforme administrative était exercé au ministère du Conseil exécutif et au premier chef par le Secrétaire général du gouvernement. L'importance reconnue à cette entreprise s'est manifestée par la création d'un secrétariat à la réforme administrative et aux emplois supérieurs (SRAES) en 1978-1979, puis par la création en 1978-1979 d'un *groupe de travail sur l'organisation gouvernementale* ayant le mandat d'assister ce secrétariat dans sa mission. Présidé par le Secrétaire général, composés des dirigeants des organismes centraux (MFP, ORH, SCT) et de sous-ministres expérimentés, le groupe de travail a été influent dans les réformes conduites durant la période. L'ascendant du MCE sur la conduite des réformes administratives ne fait aucun doute.

Si le plan de travail pour le partage des pouvoirs entre le central et les MO était clair et bien engagé à la fin du gouvernement du PQ, le volet de la reddition de comptes était à peine esquissé. Seules les voies de la reddition de comptes à l'intérieur de la hiérarchie et la transmission d'informations demandées par les organismes centraux (dans le cadre de la

délégation notamment) étaient pratiquées; l'imputabilité externe devant les parlementaires était inscrite dans la réglementation de l'ANQ, mais seulement pour les organismes et commençait à peine à être mise en œuvre à la fin du mandat du PQ. Pour l'essentiel, l'imputabilité demeurait un concept abstrait que le plan de rénovation allait traduire en propositions concrètes, mais seulement pour l'imputabilité interne, tout en indiquant explicitement laisser aux politiciens la définition du volet de l'imputabilité externe pour les dirigeants administratifs.

Qu'advient-il sous le nouveau gouvernement libéral élu en décembre 1985? Y a-t-il réforme et si oui, quelle forme prend-elle? Le programme électoral libéral avait annoncé une fonction publique libérée de la bureaucratie et la première allocution d'ouverture du gouvernement en décembre 1985 demeurait très générale en évoquant une nouvelle philosophie de gestion, une administration publique plus accessible et productrice, misant sur les talents et compétences de ses employés, mais avec un passage ambigu voulant qu'elle soit « libérée de ses propres systèmes et structures »³⁴⁷.

L'examen de cette période nous amène à constater que la réforme administrative engagée antérieurement s'est poursuivie sous le nouveau gouvernement, notamment en ancrant plus profondément la philosophie de gestion définie au début des années 1980 et en poursuivant l'important chantier amorcé avec la LFP de 1983 pour réviser tout le cadre réglementaire et administratif en gestion des ressources humaines. Continuation certes, mais avec quatre phases qui singularisent cette période, le partenariat, l'incitation et le respect des rythmes faisant place à la fin du parcours à des commandes fermes et exigeantes du gouvernement, le mouvement descendant ayant momentanément pris le dessus sur les échanges dans les deux sens. Nous décrivons ces quatre phases à la note 7 de l'Appendice II et nous nous concentrerons ci-dessous sur l'analyse de cet évènement.

Nous constatons que la réforme administrative se poursuit, pour le plus clair du temps, dans la continuité de la transformation managériale amorcée sous le gouvernement précédent, mais aussi avec des différences dans les stratégies qui se font longuement dans la concertation pour devenir

³⁴⁷ *Journal des Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, 16 décembre 1985, allocution d'ouverture du Lieutenant-gouverneur. « Le gouvernement vous invitera aussi à définir les termes d'un nouveau style de gestion. Une administration publique beaucoup plus accessible et beaucoup plus productrice, une administration publique elle-même libérée de ses propres systèmes et structures, une administration publique essentiellement faite d'hommes et de femmes employés de l'État, qui doivent avoir la possibilité de mettre leurs talents et leurs compétences au service de la société et du citoyen. »

à la fin du 2^e mandat plus directives et contraignantes de la part du gouvernement à l'égard des MO. Au chapitre de la continuité, on peut signaler la volonté d'implanter la philosophie de gestion managériale définie au début des années 1980 et partagée pour l'essentiel par les deux partis politiques avec l'adoption de la LFP de 1983 : transférer plus de pouvoirs aux MO, leur accorder plus d'autonomie, mettre l'accent sur les résultats, contrôler plus a posteriori qu'a priori, organiser la reddition de comptes, le tout dans une perspective où les organismes centraux considèrent les MO comme des partenaires, seuls capables à certains égards d'améliorer les services aux citoyens et de faire des gains de productivité. D'où une pratique de la concertation, des mesures incitatives, du respect des capacités et des rythmes des MO jusqu'à ce que la situation budgétaire ne se dégrade et que des mesures contraignantes s'imposent à la plupart des MO, dans l'urgence, mettant entre parenthèses pour un temps et pour certaines cibles, la concertation, la consultation, la considération pour les capacités et rythmes variables : une stratégie interventionniste multi volets du haut en bas supplante la stratégie des « petits pas » qui peut continuer de s'appliquer là où ce n'est pas incompatible.

Le gouvernement de la période se distingue à certains égards, par rapport au précédent, dans le choix des stratégies adoptées pour mener la réforme. Premier gouvernement à confier à des comités composés en partie de personnes externes à la fonction publique (mais avec la présence aussi d'ex-hauts fonctionnaires) la révision des structures et du fonctionnement des organisations de l'État, avec une volonté clairement exprimée de l'alléger dans une perspective de subsidiarité, il obtient des propositions qu'il finit par considérer souvent trop radicales, mais procède néanmoins à un certain délestage du côté des sociétés d'État et des organismes gouvernementaux qui constitue un premier coup de frein dans la croissance de l'État québécois depuis 1960.

Un temps rapatrié au niveau politique, le leadership de la réforme va alors passer au niveau administratif, toujours sous la direction du MCE et de son secrétaire général. Pendant que le vaste chantier de révision de la réglementation et des politiques déclenché par l'adoption de la LFP de 1983 se poursuit, le plan de rénovation de l'administration publique préparé par de hauts fonctionnaires, un an après son dépôt, va alimenter la réflexion et les travaux. Le *groupe de travail sur l'organisation gouvernementale* mis sur pied sous l'ancien gouvernement et qui réunissait des dirigeants des organismes centraux et des sous-ministres est remplacé par une formule de comités de sous-ministres où les organismes centraux se voient placés en soutien à leurs travaux; un mode de fonctionnement qui traduit une volonté explicite de faciliter les

échanges de bas en haut au point où les propositions émanant des organismes centraux en réponse aux besoins exprimés par les MO vont passer par le filtre de ces comités devenus très influents. C'est la haute période de la concertation entre les organismes centraux et les MO, alimentée par un foisonnement de nouveaux programmes et de nouvelles politiques, surtout en gestion des ressources humaines. Sans être encadrés dans un plan de réforme administrative en bonne et due forme, bénéficiant d'un niveau d'écoute élevé, les SM peuvent faire valoir leurs contraintes et obtenir de la considération pour les rythmes d'adaptation variables. Au point où certains membres de la commission parlementaire Lemieux-Lazure verront de la résistance de la part des sous-ministres à la reddition de comptes administrative devant les parlementaires.

Le bilan de la LFP après cinq ans d'application va entraîner une modification dans la stratégie de la réforme administrative à « petits pas » qui va être encadrée par un plan axé sur l'amélioration de la qualité des services aux citoyens (thématique dominante pour les membres de la commission parlementaire), sur un horizon de cinq ans et avec un suivi annuel. Annoncée comme une continuité aux travaux menés en ce sens depuis la décennie 1980, cette politique du CT sera l'occasion d'un élargissement du partenariat organismes centraux et MO, aux syndicats et associations d'employés, la volonté étant de mobiliser tous les employés dans ce changement de paradigme de gestion. Un cycle complet de gestion du changement sera mis au point, allant de l'identification des besoins et problèmes à la mise en œuvre de solutions et à la rétroaction, un cycle répété si souvent par la suite que l'apprentissage collectif s'enracine et est réutilisé durant toute la période et poussé plus loin sous le gouvernement subséquent.

Ce sera une période très féconde en consultations et sondages sur les besoins des MO et des employés, en publications d'analyse et d'évaluation d'activités, en mise au point d'outils d'aide à la gestion et aux gestionnaires, en création de groupes interministériels d'échanges sur la gestion, de programmes de formation et perfectionnement pour les hauts dirigeants, pour les gestionnaires et les spécialistes dans des formules interministérielles afin de provoquer la création de multiples réseaux (cf. la note 8 de l'Appendice II sur la création de réseaux, la formation et le perfectionnement). Car les consultations sont éclairantes pour les décideurs : le défi relié au changement de rôle exigé des dirigeants et des gestionnaires est considérable, on ne passe pas d'administrateur de normes et de conformité à un gestionnaire de personnes et de résultats par une simple décision. En plus du savoir et du savoir-faire, les gestionnaires se font dire qu'ils doivent développer leur savoir-être et les organismes centraux doivent revoir leur

encadrement administratif en conséquence, une entreprise qui exige plusieurs cycles annuels pour être expérimentée et intégrée dans de nouvelles pratiques de gestion. Les suivis de l'implantation de la politique gouvernementale sur l'amélioration de la qualité, ainsi que les rapports annuels du MCE et de l'ORH donnent un aperçu de la progression de ces apprentissages collectifs et individuels.

Si plusieurs auteurs, dont Chisholm, ont démontré l'existence d'activités de coordination et de coopération inter organisationnelles efficaces et durables dans l'informel, nous constatons ici une entreprise délibérée, de grande envergure, par les organismes centraux (et financée en grande partie par eux) pour mettre en place des dispositifs durables (programmes de formation et de perfectionnement interministériels, création de groupes d'échanges interministériels, publications de bonnes pratiques) ayant entre autres objectifs de favoriser le maillage formel et informel entre de hauts fonctionnaires, des gestionnaires et des professionnels des divers MO. En étant placé en situation d'échanger avec des collègues d'autres MO sur des problématiques communes ou des enjeux de l'ensemble de l'organisation gouvernementale, les participants étaient forcés de s'ouvrir à d'autres perspectives, identifiaient des ressources et des contacts utiles dans d'autres MO et parfois des situations qui méritaient d'être traitées conjointement, à partir de leur propre initiative.

C'est un immense potentiel de coopération inter organisationnelle qui se met en place avec la participation de centaines de hauts fonctionnaires et de milliers de cadres et de professionnels : la multiplication des occasions de maillage fait en sorte qu'aucun MO ne peut échapper à ce mouvement. Les MO comptent ainsi dans leur rang des personnes placées dans des fonctions clés, à divers niveaux de la hiérarchie, pouvant à tout moment opportun indiquer à leurs pairs un partenariat possible avec d'autres MO. Si notre préoccupation dans cette recherche consistait à examiner l'encadrement favorisant ou défavorisant la coopération IO, nous constatons ici que des dispositifs formels mettent en place des conditions favorables à de la coopération IO informelle et qui peut se transformer en coopération formalisée. Il semble que la culture organisationnelle de gestion en « silos » ait été enrichie d'une perspective interministérielle contribuant à jeter des passerelles entre les MO. En misant sur l'autonomie et la responsabilité des MO pour atteindre les objectifs gouvernementaux, il était logique de miser sur leur capacité à détecter et à saisir les occasions de coopération IO et à créer un contexte favorable en ce sens.

Il va s'ensuivre toute une série d'autres innovations et apprentissages, inspirés ou poussés par les travaux de la commission Lemieux-Lazure tant au central que dans les MO, qui auront un impact sur la dynamique politico-administrative et sur la coordination au sein de l'État. Parmi les changements majeurs, mentionnons également, après une bonne période de réflexion et de résistance, l'instauration d'un régime d'imputabilité interne pour les sous-ministres, non pas au CT comme le suggérait le plan de rénovation, mais au secrétaire général du MCE. Basé sur des attentes annuelles approuvées par le CM et sur une évaluation des résultats, le nouveau régime s'applique d'abord aux SM, puis aux dirigeants des organismes, un processus mis en place sur plusieurs années. Ce qui entraîne, à des degrés variables, une déclinaison des attentes gouvernementales aux différents niveaux de gestion dans les MO et des évaluations de rendement en conséquence. Autre innovation importante, les MO sont tenus de consacrer une section de leur rapport annuel à leurs travaux en lien avec la politique qualité. Aussi, comme la politique les invitait à le faire, la plupart des MO vont élaborer une planification stratégique, procéder à des évaluations et à des sondages de satisfaction de leur clientèle, effectuer des révisions de processus, expérimenter des comparaisons de performance et de coûts avec des organisations comparables, mettre à l'essai diverses méthodes d'implication de leurs employés inspirées des pratiques du privé, des apprentissages qui les prépareront aux obligations de même nature qui seront introduites dans la Loi sur l'administration publique de l'an 2000.

Devant l'urgence budgétaire, le gouvernement vient imposer diverses mesures, coupures de budget et d'effectifs, qui vont perturber la démarche d'une décennie visant à octroyer plus d'autonomie aux MO et à respecter leurs rythmes et capacités, les MO se retrouvant davantage contraint dans leur gestion et soumis à un effort « corporatif » d'une nouvelle ampleur. Surmontant les résistances politiques et administratives, le gouvernement libéral va accepter que l'imputabilité externe des SMDO devienne une réalité et qu'elle soit encadrée par une loi, une innovation majeure ayant un impact sur la coordination au sein de l'État. Du même coup le gouvernement laisse un député de son parti, qui n'est pas ministre, piloter un projet de loi prescrivant une forte diminution des effectifs des cadres et de l'ensemble de la fonction publique, ce qui constitue une autre innovation à classer dans l'outillage de la coordination gouvernementale, car le gouvernement n'avait pas besoin de ce dispositif institutionnel pour le faire, sauf s'il voulait être plus sûr de tenir son engagement et de mettre la pression sur le gouvernement subséquent. Cette façon de s'auto contraindre au plan de la gestion

gouvernementale sera réutilisée dans les périodes suivantes. L'opération de réalignement, que nous traitons à part en raison de ses ambitions et de ses particularités, constitue une autre stratégie de réforme administrative.

Opération de réalignement de l'administration publique (50)

Une autre décision, qui a la prétention de compléter et d'englober la stratégie d'amélioration continue de la qualité en la présentant comme une « démarche globale d'amélioration », mais qui bouscule de fait la stratégie des « petits pas » et constitue une sorte d'aveu de ses limites, est le déclenchement de *l'opération de réalignement de l'administration publique* en 1993, mesure annoncée dans le discours inaugural du gouvernement le 19 mars 1992 :

Tenant compte de considérations économiques et budgétaires de même que des besoins des citoyens, le gouvernement, à la lumière d'études récentes, entend revoir l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique québécoise avec des objectifs renouvelés d'efficacité, de productivité et d'équité des services publics.

La planification de l'opération prend plus d'un an : le plan est élaboré au MCE entre juin et décembre 1992 et approuvé par le Conseil exécutif en mai 1993³⁴⁸. Dans le document de présentation de l'opération il est explicitement mentionné que des rapports internes, mais aussi des expériences étrangères ont été considérées dans la conception du plan, plusieurs pays s'inspirant du courant du nouveau management public³⁴⁹. Livrer les services certes, mais à un niveau approprié, tout en réduisant les dépenses. Comment? En mobilisant l'ensemble des employés de l'administration publique dans un processus de remise en question des produits et

³⁴⁸ « Pour répondre à cet objectif, l'opération de réalignement de l'administration publique a été élaborée par un groupe de travail, sous la direction du secrétaire général du Conseil exécutif, de juin à décembre 1992, et a été adoptée par le Conseil exécutif le 5 mai 1993. » Ministère du Conseil exécutif, SRAES, *Opération de réalignement de l'administration publique – document de présentation*, 1993, p. 1.

³⁴⁹ « Cette opération a été conçue en tenant compte des recommandations formulées par des groupes de travail (Arpin, Gobeil, Morin, Poulin et autres) et des expériences de rénovation des administrations publiques en cours dans plusieurs pays membres de l'OCDE. / De nombreux pays procèdent depuis quelques années à une réflexion importante sur les coûts et l'efficacité des services publics. La France, la Grande-Bretagne, les États-Unis, le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada et d'autres pays sont actuellement engagés dans des réformes majeures. L'opération de réalignement s'inscrit dans ce courant, tout en étant spécifique à la situation du gouvernement du Québec et cohérente avec les besoins et attentes de ses citoyens. » Idem, p. 1. D'ailleurs, le gouvernement peut compter sur le travail de l'Observatoire de l'ÉNAP, mis sur pied en 1993, dans le cadre du protocole entre le gouvernement et l'ÉNAP : « C'est avant tout un centre de recherche qui collige et codifie les choix et les stratégies de réforme et de modernisation qui se font dans différents États. » *Rapport annuel, MCE, 1993-1994*, p. 51.

services³⁵⁰. Les exigences mentionnées sont de différentes natures et impressionnantes par leur ampleur, car il s'agit rien de moins que de changer la culture organisationnelle :

L'opération de réaligement implique, par une modification de la culture organisationnelle, la responsabilisation du personnel, la concentration des énergies sur les missions fondamentales, l'emphase sur le service à la clientèle, la mise en place de structures plus souples et adaptables, une gestion axée davantage sur les résultats que sur les activités et une préoccupation constante quant aux prix de revient. Ces modifications, sans être exhaustives, démontrent l'ampleur de la tâche. (Idem, p. 2)

La réforme entre dans le niveau micro de l'administration en prévoyant des indicateurs pour les produits et services, pour les coûts de revient ainsi que des comparatifs avec des organisations publiques et privées. Ni étude, ni rapport d'expert, l'opération est présentée comme un processus de gestion « ... c'est-à-dire d'un ensemble d'actions liées les unes aux autres et s'inscrivant dans une démarche globale d'amélioration. » (Idem, p. 3) Le document de présentation fait l'aveu d'une tâche complexe et ardue, mobilisant le politique et l'administratif, mais en poursuivant le travail déjà amorcé :

Il faut à la fois modifier les façons de penser la gestion de l'appareil public, donc développer une nouvelle base conceptuelle, requestionner les services à la population, transformer les façons de faire en utilisant de nouvelles méthodes de travail et s'assurer de l'atteinte de résultats, notamment à l'égard de l'amélioration de la qualité des services, tout en améliorant aussi leur prix de revient. [...] Cela requiert évidemment l'implication des dirigeants politiques et administratifs, mais également l'engagement et la mobilisation de tout le personnel, parce qu'en dernier ressort, c'est à lui qu'incombe la tâche de fournir les produits et services aux citoyens. [...] Il ne s'agit toutefois pas de tout recommencer. Dans la foulée de la directive sur l'amélioration de la qualité, de nombreuses initiatives ont été prises par divers ministères et organismes. D'importantes réformes ont de plus cours dans les réseaux de la santé et de l'éducation. Il s'agit de consolider les efforts déployés et de les inscrire dans une nouvelle démarche plus globale. (Ibid., p. 3-4)

En plus d'être engagé dans la dernière année d'un mandat gouvernemental qui court depuis huit ans, tout comme l'avait fait le gouvernement précédent avec le plan de rénovation, le plan de réaligement s'articule également autour de cinq axes d'intervention, pas moins ambitieux que le plan précédent; plusieurs aspects du plan de 1986 réapparaissent. Nous présentons à l'Appendice II, note 9, un aperçu de l'Opération; nous nous concentrerons ci-dessous sur l'analyse de cet événement.

Nous observons que le gouvernement avait annoncé son intention dans un discours inaugural et qu'il avait pris au plus haut niveau la responsabilité de l'opération, une première avec une gouverne politique et administrative sous le contrôle du MCE, présidé par le Président du CT et

³⁵⁰ *Opération de réaligement (...)*, p. 2.

mobilisant les présidents des autres comités ministériels permanents. Un signe qu'il ne considérait pas que le travail mené jusque-là par les organismes centraux était suffisant et qu'il fallait engager les autres ministres importants, et tous les ministres, dans une action vigoureuse que la situation budgétaire rendait nécessaire. Quant à l'inspiration, en plus des pratiques du privé, les expériences dans les autres pays de l'OCDE ont été analysées et leur influence est ouvertement reconnue. À noter que l'opération ne vise pas tant le questionnement des programmes, mais ce qui en résulte, à savoir les produits et services, ainsi que les structures et les processus. Chaque produit et chaque service rendu sont ciblés pour en faire une analyse fine; les concepteurs de l'opération misent sur l'implication de l'ensemble du personnel et évoquent une philosophie d'amélioration continue. L'approche du bas en haut a la cote à l'époque. Le texte rappelle à juste titre que tout n'est pas à recommencer : de nombreuses initiatives prises dans la foulée de la politique sur l'amélioration de la qualité ont préparé le terrain.

L'opération réalignement vient altérer le mouvement amorcé pour rendre les MO plus autonomes et responsables des résultats tout en étant aptes à répondre rapidement aux orientations données par le central, le tout dans le respect des rythmes et des moyens variables des MO. Si l'embellissement de la situation budgétaire rendait la politique des « petits pas » acceptable durant le premier mandat, le renversement de situation durant le 2^e mandat a mené le gouvernement à prendre les grands moyens et à imposer un seul rythme et les mêmes moyens à la plupart des MO. Dans ce contexte, l'opération réalignement n'apparaît pas d'abord comme une méthode d'amélioration des services aux citoyens (ce qui ne l'exclut pas), mais plutôt comme un outillage pour permettre aux MO de trouver la façon de se conformer aux réductions de budgets de fonctionnement et d'effectifs. Une approche conséquente avec la philosophie privilégiée depuis une décennie de rendre les MO responsables des résultats, y compris de déterminer la façon d'effectuer les coupures de budgets et d'effectifs, une fois épuisés les choix politiques du gouvernement à l'égard des programmes ou de la rémunération des employés. C'est l'étape de la « corvée » (une approche de solidarité pratiquée au Québec consistant à venir en aide à des personnes dans le besoin), mais une corvée obligée où tous les ministres sont conviés à s'assurer que les organisations relevant de leur autorité s'acquittent de la commande : bien sûr, le gouvernement avait toujours la possibilité d'alléger les réductions de certains MO lorsqu'il l'estimait nécessaire.

Cette commande horizontale, pratiquée verticalement, permet néanmoins de reconnaître des enjeux interministériels et de mettre en place des groupes de travail chargés de les examiner, un progrès relié en partie à l'approche de l'opération réalignement qui mise sur une analyse des produits et services, ainsi que de leurs processus : cette analyse fine ne manque pas de révéler les liens avec d'autres MO pouvant conduire à des constats de dédoublement à éliminer ou encore à indiquer un potentiel de regroupement des efforts en vue d'une plus grande efficacité et d'une réduction de coûts. Par ailleurs, autre nouveauté, la commande du gouvernement invite aussi les fonctionnaires à pointer des produits et services à supprimer ou à être transférés à un autre palier d'administration ou au privé, une question plus politique qu'administrative susceptible de les mettre dans l'embarras eu égard à leur devoir de neutralité.

La mobilisation et la responsabilisation de l'ensemble des employés, thèmes continuellement évoqués dans la démarche qualité qui se poursuit depuis 1991, sont réaffirmées par le gouvernement et les dirigeants administratifs dans l'opération réalignement. Ils prennent une résonance particulière (éviter la démobilisation?) au moment où une loi vient réduire l'ensemble des effectifs de 12 % sur un horizon de 5 ans et les effectifs-cadres de 20 % (ceux-là mêmes qui doivent animer la mobilisation de l'ensemble des employés), où les syndicats acceptent un gel de salaire de deux ans et une réduction de salaire de 1 % pour un an (sous forme d'un congé de 2,6 jours)³⁵¹, où les hauts fonctionnaires se voient³⁵² privés de possibilité de bonis au rendement et que les mises à pied de personnel et les mises en disponibilité atteignent des sommets sans précédent.

Les MO ont à travailler sur deux fronts à la fois : se réorganiser là où les effectifs sont retranchés et réexaminer la façon de rendre les produits et services, le tout dans un climat lourd. En mode recherche et consolidation de leur autonomie depuis plusieurs années, les MO sont perçus, par les organismes centraux, comme réticents à jouer la carte de la grande équipe gouvernementale lorsque vient le moment d'intégrer dans leur organisation du personnel en surplus ou en disponibilité des autres MO, habitués qu'ils sont à valoriser la promotion du personnel de leur propre organisation. La coopération développée entre MO permet de replacer un certain nombre de personnes en surplus avant l'étape de la mise en disponibilité, mais les difficultés évoquées

³⁵¹ *Opération de réalignement (...)*, p. 2-3.

³⁵² *Rapport annuel MCE, 1993-1994*, p. 51.

par l'ORH (dans trois rapports annuels consécutifs) dans le placement des personnes en disponibilité indiquent un bon niveau de réticences, l'organisme pointant, pour l'expliquer, le changement de mentalités, la volonté des hautes instances et le développement de nouvelles valeurs; l'ORH va jusqu'à entreprendre une tournée des MO pour inciter à une meilleure collaboration. Tout en reconnaissant qu'il s'agit d'une conciliation (parfois difficile) entre les impératifs ministériels et les préoccupations gouvernementales, l'ORH y va de recommandations au CT favorisant une plus forte adhésion et une plus grande contribution de tous les MO aux objectifs gouvernementaux.

Quels sont les résultats de cette opération réaligement écourtée à un an et demi par le changement de gouvernement?

Notons au départ que le MCE a exercé le leadership de l'opération en supportant les MO dans l'élaboration de leur plan; en organisant un colloque sur l'amélioration et la « réingénierie » des processus; en proposant des scénarios de réorganisation des organismes gouvernementaux; en collaborant, avec le Contrôleur des finances, à développer et à implanter le calcul du prix de revient; en œuvrant avec le Secrétariat du CT pour définir un nouveau cadre de gestion favorisant la responsabilisation des gestionnaires; en coordonnant le groupe de travail constitué en vue d'alléger le fardeau réglementaire et administratif des petites et moyennes entreprises³⁵³.

Il était prévu que la structure gouvernementale serait révisée dans la phase 1, ce qui se réalisera lorsque le premier ministre Daniel Johnson prendra le relais de M. Bourassa en janvier 1994 en diminuant sensiblement le nombre de ministères (de 23 à 18) et de ministres (de 28 à 21)³⁵⁴. Comme prévu dans le plan de travail, les ministères et les 70 organismes ont déposé au mois d'avril 1994 leur plan d'action triennal « ... qui visait à identifier leurs produits et services, à en questionner la pertinence et à identifier des améliorations aux processus »³⁵⁵. Dans une sorte de bilan sommaire de l'opération où la section du rapport annuel porte spécifiquement la mention « avril à septembre 1994 », le MCE conclut :

Les principales réalisations de l'opération ont consisté à identifier les produits et services gouvernementaux, améliorer les processus administratifs, revoir les façons de rendre les services à la

³⁵³ *Rapport annuel MCE, 1994-1995*, p. 45.

³⁵⁴ *Rapport annuel MCE, 1993-1994*, p. 52.

³⁵⁵ *Rapport annuel MCE, 1994-1995*, p. 45.

population et définir un cadre de gestion favorisant la reddition de comptes en vue d'une plus grande responsabilisation des sous-ministres et dirigeants d'organisme.³⁵⁶

Le même rapport annuel indique que l'opération réaligement s'est arrêtée avec l'élection du gouvernement du PQ et a été remplacée par la *gestion par résultats* :

De plus, le secrétariat qui avait la responsabilité de la coordination et de la bonne marche de l'Opération de réaligement de l'administration publique s'est engagé, dès septembre 1994, vers l'implantation de la gestion par résultats. » (Idem, p. 45)

Comme on peut le déduire, la mise en place de dispositifs de reddition des comptes des SMDO par le MCE et l'ANQ ne suffit pas à répondre aux attentes de la gestion par résultats : le cadre de gestion, pourtant en partie révisée dans la foulée de la nouvelle LFP de 1983, n'est pas à la hauteur. Pour les organismes centraux, la cible de 30 % d'allègement des contrôles ne semble pas être atteinte puisque l'ORH mentionne avoir « ... commencé à examiner l'ensemble du cadre normatif de la gestion des ressources humaines... » au sein d'un comité réunissant le SCT, la CFP et le CCGP dans son rapport annuel de 1994-1995 (p. 11) et dans le rapport de 1995-1996, il mentionne qu'il a « ... poursuivi l'allègement de la réglementation en participant aux travaux d'un comité interministériel... » (p. 30) En consultant ses rapports annuels, il appert que l'opération réaligement vient colorer et ajouter des dimensions à la démarche qualité qui se poursuit :

L'Office a soutenu les gestionnaires dans l'amélioration de la qualité des services en tenant diverses activités sur la réingénierie et l'amélioration des processus et en diffusant les résultats d'une expérience-pilote qu'il a menée sur le "benchmarking". Il a également entrepris de développer des indicateurs de mesure de la qualité des services aux citoyens et citoyennes. (Idem, p.11)

Mais l'ORH se trouve durement touché par l'opération de réaligement, son rôle pivot dans la démarche qualité et le redéploiement du personnel en surplus ne l'épargnant pas en matière de ponctions budgétaires et d'effectifs. Ses effectifs réguliers passent de 327 en 1989 à 259 en 1994; dans la seule année 1993-1994, les effectifs réguliers diminuent de 25 (284 à 259) et les occasionnels de 16 à 3³⁵⁷. Le rapport annuel ne mentionne pas que l'ORH fut le premier organisme ou ministère à mettre à pied du personnel régulier non permanent, en plus du personnel occasionnel, dans le cadre de ces compressions budgétaires : il a choisi de donner l'exemple. Confronté à la nécessité de gérer et de replacer du personnel en surplus, il procède à une réorganisation administrative majeure. L'organisme fut aussi le premier depuis l'adoption de

³⁵⁶ *Rapport annuel MCE, 1994-1995*, p. 44.

³⁵⁷ *Rapport annuel ORH, 1993-1994*, p. 13.

la *Loi sur l'imputabilité* (...) à devoir rendre compte de sa gestion devant la Commission parlementaire du budget et de l'administration en mars 1994 (durant 15 heures), une expérience ardue dont le rapport annuel retient surtout une conclusion tonifiante³⁵⁸. Bien que l'ORH ait déposé le plan d'action triennal demandé dans l'opération réalignement et effectué la démarche d'analyse de ses produits et services, ses rapports annuels de 1993-1994 et 1994-1995 n'en font pas mention explicitement, alors que son appui à la démarche qualité est mis en évidence.

Les résultats relatifs à l'axe 3 visant les MO, au-delà du dépôt du plan d'action triennal par chaque MO, sont difficiles à établir en l'absence d'un bilan à cet effet. On peut déduire néanmoins que la démarche a conduit à sensibiliser le groupe des dirigeants administratifs, les gestionnaires et une partie des autres personnels de la fonction publique aux préoccupations gouvernementales liées à l'identification des produits et services et à l'analyse des processus qui y conduisent dans une perspective de réduction de coûts. Les MO et les organismes centraux purent bénéficier, pour la suite des réformes, de la mise au point d'une méthodologie pour définir et classer les produits et services et d'une autre pour le calcul du coût du revient. De plus, certains MO eurent le temps de procéder à des analyses assez poussées pour en retenir des enseignements utiles à leurs décisions de compressions budgétaires et de réduction d'effectifs. Quant aux résultats sur les axes 4 (sensibilisation de la population aux coûts) et 5 (mesure et résultats), ils viendront surtout plus tard, le travail de conception étant à peine amorcé au moment où l'opération est interrompue. Le gouvernement est sur la bonne voie d'atteindre ses objectifs dans la réduction des effectifs au moment où il est remplacé par le gouvernement du PQ³⁵⁹.

³⁵⁸ « Pour conclure la quinzaine d'heures d'échanges, les membres de la Commission ont insisté sur le rôle stratégique de l'ORH au sein de l'appareil de l'État et sur l'importance qu'il exerce un leadership centré sur la compétence et la mobilisation des forces vives de l'organisation gouvernementale. Dans cette perspective, l'Office entend relever les nombreux défis des années à venir. » La législature suivante verra la situation autrement puisque l'ORH disparaîtra en étant intégré au CT deux ans plus tard. L'ensemble des péripéties de l'année est rendu ainsi : « La présente année d'activités a été fertile en événements qui ont interpellé l'Office de façon tout à fait particulière. En effet, le défi que s'est donné l'État de moderniser la fonction publique, par l'entremise de l'opération de réalignement, de même que des objectifs budgétaires fort rigoureux imposent à l'Office, comme à l'ensemble de la gestion des ressources humaines, des changements majeurs. » (Idem, p. 11)

³⁵⁹ Entre le 31 mars 1993 et le 31 mars 1995, l'effectif d'ensemble de la fonction publique a diminué de 6,4% (de 71 600 à 67 000). *L'État québécois en perspective, La fonction publique québécoise, L'observatoire de l'administration publique – automne 2012*, ENAP.

Au terme de la présentation et de l'analyse des événements jugés les plus significatifs de la période 3, dégageons les constats qui s'imposent quant aux instruments et mécanismes de coordination et de coopération utilisés.

6.1.3 Les instruments et mécanismes de coordination en période 3

6.1.3.1 Classement des instruments et mécanismes de coordination

Nous classons dans le tableau 24 ci-dessous chacun des dix événements que nous avons mis en lumière en fonction de la nomenclature des instruments et des mécanismes de coordination de Bouckaert et al. Par la suite, nous examinons ce qui caractérise la période 3 sous les trois grands mécanismes de coordination (hiérarchique, marché et réseau) et nous faisons ressortir les distinctions avec la période précédente.

Tableau 24

Classement des instruments de coordination dans la nomenclature des types d'instruments et des mécanismes de coordination de Bouckaert et al. : période 1985-1994 au Québec

INSTRUMENTS AU QUÉBEC	TYPES INSTRUMENTS (No de Bouckaert et al.)	MÉCAN. SOUS-JACENT
(41) Diminution de moitié du nombre de comités ministériels permanents; élimination du comité des priorités, mais priorisation dans les comités permanents. Pouvoir de contrôle accru au Comité de législation. Des comités ministériels temporaires rattachés aux permanents. Transfert de plusieurs mandats rattachés au MCE dans les ministères sectoriels, ainsi que les ressources. Ajout d'un comité ministériel permanent spécialisé dans le 2 ^e mandat. Le MCE demeure au cœur de la coordination de l'État et de la réforme administrative. Le gouvernement mise sur la concertation interne (beaucoup de groupes interministériels et de réseaux de répondants dans les MO) et externe. Moins de consultations formelles que le gouvernement précédent. Durant le 2 ^e mandat : articulation du régime d'imputabilité interne aux SMDO et aux autres titulaires d'emplois supérieurs.	('1,1) Management stratégique de bas en haut et interactif. ('1,2) Management stratégique unilatéral, de haut en bas. ('2,2) Systèmes de management orientés résultats avec accent sur les incitatifs individuels. ('7.) Mise sur pied de fonctions et d'organes de coordination. ('10) Organes de négociation et de conseil (permanents ou temporaires). ('11) Organes de prise de décision en groupe.	Réseau (R) Hiérarchique (H) Marché (M) H R R
(42) Rôle des cabinets politiques : fonctions de vigilance, d'équilibre, de police d'assurance ou de contrepois à l'égard des hauts fonctionnaires. Un peu moins de ressources. Politisation accrue de la	('3) Culture inter organisationnelle (politique) [et management des connaissances]. ('7.) Mise sur pied de fonctions de	R H

haute fonction publique qui descend plus bas dans la hiérarchie.	coordination (politique).	
(43) Consolidation du rôle déjà prédominant du PM dans la coordination gouvernementale par un PM Bourassa avec 7 ans d'expérience. Préférences aux relations bilatérales qu'aux grands groupes; délègue et fait confiance. Ajout de règles de conduite pour les ministres afin d'éviter les conflits d'intérêts (instauration de fiducie sans droit de regard) et d'un « code d'éthique » pour le parti. Durant les 8 derniers mois, un nouveau PM qui utilise à fond ses pouvoirs pour remodeler le Conseil des ministres et les ministères.	('1.2) Management stratégique unilatéral, de haut en bas. ('6.) Réorganisation des voies de contrôle (politique).	H H
(44) Réforme parlementaire et contrôle accru du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif et l'administration qui tardent à se concrétiser. Beaucoup de consultations publiques sur des projets de politiques passent par les commissions parlementaires. Forte utilisation du « bâillon » pour l'adoption de lois. Pressions des travaux de la commission Lemieux-Lazure sur le gouvernement qui adopte la plupart de ses recommandations; plusieurs recommandations à l'ANQ pour un meilleur usage du contrôle sur le gouvernement et l'administration. Durant le 2 ^e mandat : articulation de l'imputabilité devant l'ANQ, par loi. Première comparution d'un organisme pour la reddition de comptes sous cette loi. Réductions d'effectifs imposées par une loi.	('1.2) Management stratégique unilatéral, de haut en bas. ('2.2) Systèmes de management orientés résultats avec accent sur les incitatifs individuels. ('3) Culture inter organisationnelle (politique et administrative) [et management des connaissances]. ('4) Consultation commandée ou examen de système. ('6.) Réorganisation des voies de contrôle.	H M R R H
(45) Des engagements de réduire le rôle et les structures de l'État. Une première : création de comités pour suggérer les changements requis. Des résultats modestes au premier mandat (moins de sociétés d'État et d'organismes), hors du radar durant le 2 ^e mandat, sauf les 2 dernières années avec la réduction des effectifs de la fonction publique et du nombre de ministères. Coup de frein à la croissance de l'État. Transferts de responsabilités aux réseaux et instances décentralisées; plus de place au privé et au communautaire. Virage vers un État animateur.	('1.2) Management stratégique unilatéral, de haut en bas. ('4) Consultation commandée ou examen de système. ('8) Marchés réglementés : une vision plus inspirée par les possibilités du marché pour les stratégies et par les organisations performantes pour les pratiques.	H R M
(46) Plus de modifications aux missions, aux noms et aux structures des ministères que le gouvernement précédent, en raison d'une réduction importante du nombre de ministères à la fin du 2 ^e mandat par le nouveau PM D. Johnson.	('5.) Remaniement des mandats des organisations : surtout créations, aussi abolitions et fusions.	H
(47) Diminution du nombre d'organismes d'un côté, création de nouveaux organismes de l'autre, pour revenir au niveau de 1985. Des privatisations et ventes d'actifs de sociétés d'État. Un rythme plus élevé que les gouvernements précédents. La spécialisation s'accroît avec l'ajout de missions et d'organismes.	('5.) Remaniement des mandats des organisations : abolitions, fusions et créations. ('10) Organes de négociation et de conseil.	H R
(48) Réformes diverses touchant les organismes autonomes hors fonction publique inspirées par la	('1,1) Management stratégique de bas en haut et interactif.	R

<p>révision du rôle de l'État : transferts de responsabilités et de fardeaux financiers de l'État central aux instances décentralisées. Transfert de responsabilités et de pouvoirs de taxation foncière aux commissions scolaires; long processus de réforme axé sur le citoyen dans la santé et les services sociaux et déconcentration. Émergence des organismes communautaires dans l'organisation des services en santé et services sociaux. Transfert pas toujours consensuel de responsabilités aux municipalités les forçant à augmenter l'impôt foncier; préoccupations transversales et regroupement de services au niveau des MRC. Diminution du nombre de sociétés d'État : État pas toujours clair dans ses attentes envers ses sociétés.</p>	<p>(1.2) Management stratégique unilatéral, de haut en bas. (4) Consultation commandée ou examen de système. (5.) Remaniement des mandats des organisations. (7.) Mise sur pied de fonctions de coordination (6.) Réorganisation des voies de contrôle. (8) Marché régulé : diminution de la place des sociétés d'État, incitation au partenariat avec le privé; plus de place au communautaire. (12) Organisation partenariale.</p>	<p>H R H H H M R</p>
<p>(49) Réforme administrative : période de consolidation, sous le signe de la « rigueur » budgétaire constante, plus axée sur les processus que les structures. Après les modifications structurelles suivant les rapports des comités des Sages, l'élan impulsé par la LFP de 1983 et le projet de Plan de rénovation de l'administration publique (et la philosophie de gestion sous-jacente) se poursuit. Le MCE assume le leadership, donne la parole aux MO et met les autres organismes centraux en appui; haute période de concertation, avec l'inclusion des syndicats et associations. La politique sur l'amélioration de la qualité des services sert de plan d'ensemble en 2^e mandat : un apprentissage du changement s'incruste. Accentuation de la pression des MO pour une plus grande autonomie de fonctionnement, contrebalancée en fin de période par l'instauration de l'imputabilité interne (avec attentes du CM), puis externe (devant les députés). Une période intense de recherches, de formation, d'expérimentation et d'apprentissages de nouveaux rôles et de nouvelles pratiques de gestion. La stratégie des « petits pas » fait place à une stratégie plus contraignante en fin de période, avec réductions de budgets et d'effectifs (par auto contrainte légale).</p>	<p>(1.1) Management stratégique de bas en haut et interactif. (1.2) Management stratégique unilatéral, de haut en bas. (2.2) Systèmes de management orientés résultats avec accent sur les incitatifs individuels. (3) Culture inter organisationnelle et management des connaissances. (5.) Remaniement des mandats des organisations, régionalisation, déconcentration, décentralisation. (8) Marchés réglementés : appels d'offres. Application de règles du marché aux sociétés d'État. (9) Systèmes pour échange d'informations développés en concertation. (10) Organes de négociation et de conseil.</p>	<p>R H M R H M R R</p>
<p>(50) Opération de réalignement de l'administration publique. Leadership du MCE supervisé par le niveau politique. La qualité des services aux moindres coûts vient colorer la démarche qualité. Compte sur la mobilisation de l'ensemble du personnel malgré des gels et réductions de salaires. Mise sur l'analyse du coût de revient des produits et services pour une diminution des budgets et une remise en question de leur pertinence, dernière question qui relève plus des élus. Démarche qui oblige un nouvel apprentissage et révèle des enjeux interministériels pris en charge par des groupes de travail de même nature. La coopération interministérielle s'avère difficile à pratiquer dans</p>	<p>(1.1) Management stratégique de bas en haut et interactif. (2.1) Systèmes de gestion financière basés sur les intrants. (2.2) Systèmes de management orientés résultats avec accent sur les incitatifs, les marges de manœuvre et la reddition de comptes. (3) Culture inter organisationnelle et management des connaissances. (4) Consultation commandée ou examen de système. (7.) Mise sur pied de fonctions de coordination pour évaluation de la gestion</p>	<p>R H M R R H</p>

le remplacement des surplus de personnel. Opération de fin de période, réalisée au tiers avant le changement de gouvernement.	des MO. (‘8) Marchés réglementés : importation de pratiques de marché. (‘9) Systèmes pour échange d’informations.	M R
---	---	--------

6.1.3.2 Mécanismes de coordination hiérarchique

Tout comme nous l’avons constaté pour la situation de l’État québécois aux deux périodes précédentes, les cinq types d’instruments associés au mécanisme de coordination hiérarchique sont utilisés durant la période 3 (avec 18 manifestations sur un total de 45). Il s’agit du management stratégique unilatéral de haut en bas (‘1.2), des systèmes de gestion financière basés sur les intrants (‘2.1), du remaniement des mandats des organisations (‘5), de la réorganisation des voies de contrôle (‘6) et de la mise sur pied de fonctions de coordination (‘7) (Bouckaert et al., 2010, p. 73-74). Les dix événements (ou instruments) que nous avons mis en relief dans la période 3 en lien avec la coordination portent tous la marque de l’un ou de plusieurs de ces types d’instruments associés au mécanisme de coordination hiérarchique.

Le gouvernement libéral avait amorcé son premier mandat avec la volonté clairement exprimée dans son programme de parti et de gouvernement de modifier le rôle de l’État en laissant plus de place au privé, en privatisant des sociétés d’État, en transférant aux instances décentralisées des responsabilités de l’État central et en allégeant la bureaucratie.

Nous reconnaissons dans six événements la manifestation du type d’instruments consistant en un management stratégique unilatéral, de haut en bas (1,2 de la nomenclature de Bouckaert et al.). Nous le repérons d’abord dans le réaménagement des comités ministériels permanents (et temporaires) et le transfert de mandats horizontaux à des ministères (41), dans la consolidation du rôle déjà prédominant de coordination gouvernementale du PM (43), dans le contrôle accentué exercé par l’ANQ sur le gouvernement et l’administration (44), dans les tentatives pour modifier le rôle et les structures de l’État (45), dans les réformes touchant les organismes hors fonction publique (48) et dans certains volets de la réforme administrative (49). Autre mécanisme hiérarchique, les systèmes de gestion financière basés sur les intrants (2,1) continuent de faire partie des moyens de coordination dans le cycle budgétaire, mais c’est l’accent mis sur l’analyse des processus et des coûts de revient des produits et services qui colore cet instrument

de coordination dans cette période (50). Le gouvernement se sert plus que ses prédécesseurs de son pouvoir consistant à remanier les mandats et les structures des organisations ('5) : des ministères (46), des organismes (47), des organismes autonomes hors fonction publique (47) et dans le cadre de la réforme administrative (49). Il se prévaut également du mécanisme consistant à réorganiser les voies de contrôle pour renforcer les dispositions déontologiques pour les ministres et les relations dans le parti (43), pour permettre une plus grande imputabilité des ministres et des dirigeants administratifs sur leur gestion devant les députés (44) et pour le transfert de responsabilités et de charges budgétaires et fiscales aux instances décentralisées (48).

Le gouvernement libéral s'est prévalu également de l'instrument consistant à mettre sur pied des fonctions et organes de coordination ('7) en se démarquant dès le départ du gouvernement précédent par un allègement du nombre de comités ministériels du CM, par le transfert de mandats horizontaux du MCE vers des ministères et par la disparition du Comité des priorités, une mission confiée à chacun des trois grands comités ministériels, une configuration estimée plus efficace au plan de la coordination gouvernementale et moins coûteuse en ressources humaines; le gouvernement ne s'est pas privé pour autant d'ajouter des comités ministériels temporaires selon les besoins, mais en prenant soin généralement de les situer sous l'un des trois grands comités permanents (41). Et avec la définition d'attentes aux sous-ministres et dirigeants d'organismes par le Conseil des ministres, ce gouvernement introduit un nouveau dispositif de coordination gouvernementale, à la base du régime d'imputabilité interne et externe. Ce gouvernement a également élargi le rôle de coordination politique des cabinets ministériels en leur confiant ouvertement un rôle de vigilance et de contrepoids à l'égard des hauts fonctionnaires, en plus de pousser plus avant la politisation de la haute fonction publique (42) : c'est tout au moins un aveu de la méfiance des dirigeants politiques à l'égard des dirigeants administratifs, de leur loyauté surtout et un ingrédient qui peut nuire à la fluidité des rapports entre deux groupes d'acteurs complémentaires. La décentralisation et la déconcentration vers les réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux, ainsi que vers les municipalités, ont été accompagnées de la création d'organes et de fonctions de coordination à l'échelle régionale et locale (43). Autre première, après la signification d'attentes annuelles aux SMDO, un comité formé de ministres clés et faisant rapport au PM fut constitué pour superviser l'opération réaligement de l'administration publique qui comportait des enjeux d'analyse qui auraient été

laissés antérieurement sous la responsabilité des dirigeants administratifs, ajoutant un cran de plus à l'intérêt porté par les responsables politiques à l'administration des MO (50).

6.1.3.3 Mécanismes de coordination par réseau

Nous avons constaté dans les chapitres précédents que l'administration publique québécoise utilisait trois des neuf types d'instruments de coordination en réseau en 1976 et six en 1985 : l'analyse de la période 3 nous indique que les mêmes six types d'instruments ont été utilisés avec un ajout (organisation partenariale) et que la proportion de manifestations de ce type d'instruments dans l'ensemble des événements étudiés est voisine de la période précédente : 19/46 pour la période 2, 19/45 pour la période se terminant en 1994. Si cet examen quantitatif révèle peu de changements par rapport à la période précédente, l'analyse qualitative de la période nous a montré une consolidation et une intensification de l'utilisation de ces instruments de coordination et de coopération par réseau.

Nous reconnaissons dans quatre événements la manifestation du type d'instruments de coordination consistant en un management stratégique de bas en haut et interactif (*1,1*). Le mandat confié aux comités ministériels permanents comportait une invitation explicite à la concertation avec l'interne et l'externe et une incitation à prendre des initiatives visant une meilleure cohérence de l'action gouvernementale ou l'atteinte d'objectifs du Gouvernement : néanmoins, le niveau de concertation s'avéra dans l'ensemble moins élevé que sous le gouvernement précédent, bien que le gouvernement libéral réussisse à l'élargir durant le 2^e mandat en obtenant la participation des syndicats et associations d'employés et leur collaboration à des changements significatifs dans le monde du travail (40). Cette stratégie de coopération est aussi employée dans les réformes touchant les organismes autonomes hors fonction publique (48), principalement dans le secteur de la santé et des services sociaux, ainsi que dans le monde municipal, ces consultations menant parfois le gouvernement à atténuer fortement ses visées de réforme ou à imposer ses solutions malgré l'opposition des représentants des organismes visés. Le gouvernement continue la pratique consistant à approuver les plans de développement soumis par les sociétés d'État. Pour orienter les réformes administratives et les conduire, pour réaliser sa politique d'amélioration de la qualité des services, il fait une grande place au point de vue des MO, aux suggestions des SMDO, des syndicats et associations d'employés et place les organismes centraux dans une posture d'écoute et de soutien aux MO ainsi que d'évaluation des

progrès accomplis (49). S'estimant obligé de couper les budgets de fonctionnement, les effectifs et même les salaires, il persiste à rechercher la collaboration de tout le personnel dans la réalisation de l'opération de réaligement (50).

Nous relevons le type d'instrument se manifestant sous forme de « culture inter organisationnelle » ('3) dans quatre événements. La montée en puissance du rôle des cabinets politiques observée sous le gouvernement précédent se poursuit durant la période 3 (42) et les nominations partisans aux emplois supérieurs paraissent plus nombreuses et descendre plus bas dans la hiérarchie. La nouvelle philosophie de gestion managériale qui a inspiré la LFP de 1983, le plan de rénovation, la politique d'amélioration de la qualité de 1991 et le plan de réaligement continue d'inspirer les réformes administratives (49, 50), visant à modifier les façons de penser, d'être et d'agir, tant des organismes centraux que des MO, des gestionnaires et de l'ensemble des fonctionnaires. Une intense période d'études, de consultations, de formation et d'apprentissage de diverses techniques de la nouvelle gestion couvre les deux mandats du gouvernement en misant sur le mixage des cultures organisationnelles, les groupes et comités interministériels se multipliant. En plus de ces apprentissages, deux mesures viendront ancrer davantage le virage vers une gestion plus préoccupée de résultats : la mise au point de mécanismes pour l'imputabilité interne des SMDO devant le MCE et l'imputabilité externe devant les députés. Mais auparavant, les députés auront pu constater avec la commission parlementaire Lemieux-Lazure un trait de la culture politique et administrative du temps, soit la résistance de ministres et de sous-ministres à toute formalisation de l'imputabilité des hauts fonctionnaires devant les députés (44).

Apparemment, s'il avait pu le faire, le gouvernement aurait évité l'utilisation de l'instrument de coordination consistant en une « consultation commandée ou examen de systèmes » ('4) : celui du bilan de l'implantation de la LFP de 1983 après cinq ans de mise en œuvre (44). Malgré les réticences de l'administration et les accrochages entre les députés, le président du CT et des représentants de l'administration, l'exercice fut fructueux et le gouvernement mit en œuvre la plupart des recommandations de la commission parlementaire dont les effets vont se répercuter durant la période subséquente avec des changements encore plus significatifs pour l'administration publique. Ce mécanisme fut aussi exploité pour la révision du rôle de l'État (comités des Sages) (45), des organismes hors fonction publique (comités sur les municipalités

ainsi que dans le réseau de la santé et des services sociaux [48]), de même que dans l'opération réalignement, notamment avec des comités interministériels pour examiner des problématiques horizontales (50).

Les systèmes pour échange d'information ('9) sont plus que jamais au centre des préoccupations gouvernementales comme instrument de coordination, notamment en fournissant aux MO des informations agglomérées leur permettant de se comparer à la moyenne et à d'autres organisations qui leur ressemblent (par exemple en matière d'absentéisme) et de corriger le tir au besoin. La révision des systèmes centraux sur le personnel (SAGIP) et sur la gestion budgétaire (SYGBEC) se poursuit par les organismes centraux, avec une participation accrue de représentants de MO pour une prise en compte de leurs besoins, mais aussi pour les amener à se commettre sur des priorités et à accepter de rationaliser leurs commandes par un tarif à l'utilisation (49). L'avènement des microordinateurs et des miniréseaux amènent une prolifération de nouveaux systèmes que les organismes centraux peinent à recenser et à coordonner; les MO prennent l'initiative de concevoir des applications de gestion de personnel sur plateforme micro-informatique sans obtenir auparavant l'aval du central qui se placera en appui au début, pour récupérer le contrôle de l'opération plus tard. Avec l'opération réalignement (50), une nouvelle méthodologie sera mise au point pour calculer le prix de revient des produits et services et les organismes centraux recueilleront les données d'une première année d'analyse réalisée par les MO.

Le gouvernement se prévaut de sa grande marge de manœuvre pour réaménager les comités rattachés au Conseil des ministres (instrument de coordination sous forme d'organes de négociation et de conseil ('10)) et parvient à un aménagement qui lui donnera satisfaction durant ses deux mandats (41). Si plusieurs organismes de négociation et de consultation seront supprimés ou fusionnés, le gouvernement ne se prive pas d'en ajouter quelques-uns en cours d'exercice (47). En les rattachant aux comités ministériels ou aux initiatives de réformes administratives, le gouvernement et les organismes centraux vont multiplier les comités interministériels temporaires pour analyser des questions à portée interministérielle et préparer les décisions gouvernementales ou des MO (41-49).

Le gouvernement continue d'utiliser l'instrument de coordination par réseau désigné sous l'appellation d'organes de décision en groupe ('11), en consolidant la prise de décision au sein

du Conseil des ministres par l'élimination du Comité des priorités et en diminuant le nombre de comités ministériels pour une coordination gouvernementale resserrée autour du PM et de trois ministres influents présidant les comités ministériels permanents; le CT, toujours formé de cinq ministres, continue de prendre un grand nombre de décisions gouvernementales et de conseiller le CM sur presque toutes les décisions qui lui sont soumises (41).

Pour Bouckaert et al. (2010, p. 54 et 59), la forme la plus achevée de coopération consiste en la création de « *joint organization* » ou « *common organizations* » (nous traduirons par organisation partenariale) ('12)³⁶⁰. Bien que ce genre de formule organisationnelle demeure encore informelle dans la fonction publique, nous voyons apparaître un mode de fonctionnement au sein des instances décentralisées que sont les municipalités qui va leur permettre de confier à leur MRC d'appartenance la livraison de certains services contre paiement. Bien que ce soit une disposition législative adoptée par l'ANQ qui rende cette coopération possible, il reste que les municipalités sont libres d'adhérer ou non à ces services et de s'en retirer (48).

6.1.3.4 Mécanismes de coordination de type marché

En considérant l'engagement du gouvernement libéral à faire plus de place au privé et à transformer l'État pour le rendre moins interventionniste et plus efficace, on pouvait s'attendre à ce que les événements où l'on retrouve la manifestation de la coordination de type marché soient plus nombreux dans la période 3 que sous les gouvernements précédents : c'est le cas avec huit manifestations en période 3 contre six durant la période précédente. Mais c'est plus dans l'intensité que dans le nombre de manifestations que la différence se confirme.

L'instrument de coordination prenant la forme de « systèmes de management orientés sur les résultats » ('2,2) se manifeste dans les décisions du gouvernement de créer les comités chargés de lui recommander des mesures de privatisation, de dérèglementation et de modifications aux structures et au fonctionnement de l'État et dans les suites qu'il a données, ainsi que dans l'instauration d'un régime d'imputabilité interne où la rémunération des dirigeants administratifs est reliée à l'évaluation de leur performance en lien avec les attentes fixées par le CM (41). Les

³⁶⁰ « The most extreme form of cooperation is the creation of a joint organization. In this form of coordination two or more organisations create a common organization controlled by the different 'parent' organizations in order to perform joint tasks." P. 59.

travaux de la commission parlementaire Lemieux-Lazure mettront la pression sur le gouvernement pour qu'il se remobilise dans l'amélioration de la qualité des services aux citoyens et aux entreprises, pour qu'il implante un régime d'imputabilité des dirigeants administratifs à l'interne avec les sanctions positives et négatives qui en découlent et finalement l'imputabilité devant les députés (44). Une large part des initiatives prises dans le cadre des réformes administratives sera consacrée à équiper les MO par une large gamme de moyens pour qu'ils puissent s'inscrire dans une démarche permettant d'établir une planification stratégique, de mieux définir les résultats de leurs activités, de les évaluer, de les comparer avec des organisations performantes et d'en rendre compte (49). L'opération de réaligement viendra ajouter d'autres dimensions à ces travaux par le calcul du coût de revient des produits et services, par un questionnement sur leur pertinence et le bon fournisseur, ainsi que par l'analyse des processus qui les sous-tendent (50).

En outre, plusieurs événements peuvent être rattachés à l'instrument de coordination qualifié de marché réglementé ('8). La révision du rôle de l'État, les privatisations ou ventes d'actifs des sociétés d'État, les transferts de responsabilités aux réseaux de la santé et de l'éducation ainsi qu'aux municipalités s'inscrivent dans une optique d'État subsidiaire désireux de laisser plus de place aux entreprises privées et au communautaire (45-48). L'esprit inspirant ce type d'instrument de coordination destiné à créer des incitations et des sanctions de nature à induire les comportements désirés des organismes publics (Bouckaert et al., 2010, p. 58) se trouve bien présent dans les propos des parlementaires de la commission Lemieux-Lazure et dans les initiatives de réformes des organismes centraux (49-50), bien qu'ils ne vont pas très loin durant cette période dans cette voie, si ce n'est dans l'expérimentation de diverses techniques empruntées aux organisations performantes, le marché interne demeurant un marché forcé avec des moyens limités au plan des échanges de ressources entre organisations.

6.1.4 Conclusion quant à la spécialisation, aux mécanismes de coordination et à la coopération IO pour la période 3 : 1985-1994

Pour résumer cette période, nous pouvons observer une prévalence aussi importante des mécanismes de coordination hiérarchique et par réseau et une présence encore modeste, mais légèrement accrue des instruments de type marché. En effet le nombre de manifestations des types d'instruments de coordination hiérarchique s'élève à 18 mentions (sur 45) pour l'ensemble

des 10 évènements ciblés (contre 21/46 en 1985) et à 19/45 pour la coordination de type réseau (19/46 en 1985), avec l'ajout d'un nouveau type d'instrument réseau et à 8/45 pour la coordination de type marché (6/46 en 1985). Ces données amèneraient à conclure que les changements par rapport à la période précédente sont modestes et dans une continuité, que la coordination hiérarchique demeure aussi présente qu'auparavant, que la coordination par réseau occupe une place aussi importante que la précédente et que la coordination de type marché croit en importance. Sans être spectaculaires, les changements survenus dans la coordination et la coopération durant cette période modifient le portrait d'ensemble et jettent des bases importantes pour les transformations qui surviendront dans les périodes subséquentes.

Du point de vue de la spécialisation, de la coordination et de la coopération IO, on peut émettre les constatations suivantes pour la période 3 :

1. La spécialisation de l'État se maintient avec l'ajout de nouveaux organismes, compensés par la privatisation, l'abolition ou la fusion de certains autres, ce qui a pour effet de maintenir le nombre d'organismes au niveau de 1985. Certaines responsabilités sont transférées de l'État central aux réseaux et aux instances décentralisées : un début de recentrage de l'État central sur ses mandats premiers.
2. Le gouvernement tient un discours et prend des décisions qui annoncent un ralentissement dans la croissance de l'État, faute d'oser le réduire substantiellement comme le suggéraient les comités de Sages. Il se montre néanmoins plus actif que les gouvernements précédents dans les modifications aux missions et structures des ministères et des organismes. Le principe de subsidiarité et surtout le besoin de réduire le déficit budgétaire amènent le gouvernement à transférer des responsabilités, des budgets et des charges financières aux réseaux et aux municipalités. La multiplication des ententes de libre-échange et des accords commerciaux amènent l'administration en mode ajustement à de nouvelles concurrences et possibilités commerciales et en appui au secteur privé.
3. Les préoccupations pour une action gouvernementale cohérente et le traitement interministériel des problématiques qui le justifient se consolident avec une réduction du nombre de comités ministériels permanents et l'augmentation des comités et groupes interministériels, ainsi que des réseaux de répondants ministériels, pour le traitement des

problématiques, l'implantation des politiques et programmes et pour la formation aux nouveaux enjeux. Le MCE est allégé de plusieurs mandats transversaux transférés à des ministères sectoriels et des ressources qui y sont associées. Bien qu'à un niveau moindre que le précédent, le gouvernement du PM Bourassa pratique la consultation et la concertation tant à l'interne qu'à l'externe, ce qui lui réussit bien pour rendre ses réformes acceptables, malgré certaines confrontations, notamment avec les municipalités.

4. Le gouvernement innove en confiant à des comités dits de Sages, placés sous la responsabilité de deux ministres et d'un député, composés d'experts de l'extérieur de la fonction publique et d'ex-hauts fonctionnaires, le soin de lui faire des recommandations sur les structures et le fonctionnement de l'État, sur les privatisations à réaliser et sur la dérèglementation, mettant entre parenthèses pour un temps le plan de rénovation suggéré par de hauts fonctionnaires. Le gouvernement ne donne suite qu'à une petite partie des recommandations. Devant des contraintes budgétaires majeures, malgré l'incapacité à réduire les programmes, il décide durant les dernières années de son 2^e mandat de diminuer substantiellement les effectifs de l'État, ce qu'il réussira seulement dans la fonction publique.
5. La prise en charge politique de l'administration gouvernementale continue de s'accroître. Le rôle déjà prédominant du PM se consolide : de nouvelles règles de conduite s'ajoutent pour éviter les conflits d'intérêts chez les ministres. Alors qu'il s'engageait à légiférer moins, le gouvernement de cette période est le plus actif à cet égard et utilise allègrement la suspension des règles parlementaires habituelles pour forcer l'adoption de nombreux projets de loi. Les nominations partisans aux emplois supérieurs continuent et descendent de plus en plus bas dans la hiérarchie. Les cabinets politiques se voient confier un rôle de vigilance et de contrepoids à l'égard des hauts fonctionnaires. Le gouvernement déclenche plusieurs initiatives de réformes administratives et va même jusqu'à créer un comité de pilotage de l'opération réalignement composé des ministres clés et qui fait rapport périodiquement au PM. Autres premières, le gouvernement laisse intervenir l'ANQ dans ses prérogatives par l'adoption d'une loi pilotée par un député de la majorité pour réduire les effectifs de l'administration publique à un niveau supérieur à ce qu'il avait déjà décidé et introduire la reddition de comptes des sous-ministres et des dirigeants d'organisme devant l'ANQ.

6. Les députés de l'ANQ tirent peu profit de la réforme parlementaire de 1984 pour accroître leur contrôle sur le gouvernement et l'administration durant le 1^{er} mandat. Mais au 2^e mandat, une disposition de la LFP de 1983 commandant un bilan de l'implantation de cette loi réanime l'intérêt des parlementaires pour la gestion gouvernementale et déclenche des débats qui conduiront les députés à faire un diagnostic critique de la situation et à formuler de nombreuses recommandations au gouvernement sur divers aspects de la gestion gouvernementale qui vont au-delà des dispositions de la loi étudiée. Après une phase de résistance, le gouvernement s'emploie à donner suite à la plupart des recommandations de la commission et à modifier sensiblement son approche à l'égard des services aux citoyens et de l'imputabilité de l'administration à l'interne et devant les députés, préludes à d'importants changements qui surviendront dans les périodes subséquentes.
7. Alors que le gouvernement précédent tentait d'amener les gestionnaires et les fonctionnaires à examiner les emprunts de bonnes pratiques administratives du privé pour les adapter à l'administration publique, l'invitation aux gestionnaires à s'inspirer des méthodes du privé devient péremptoire sous le gouvernement de cette période. L'important programme de révision du cadre de gestion des ressources humaines déclenché par l'adoption de LFP de 1983 va se continuer tout au long du premier mandat. L'amélioration du service aux citoyens sort du radar du MCE et ne paraît plus être une priorité gouvernementale jusqu'à la commission parlementaire Lemieux-Lazure en 1990 qui dénonce cette mise en veilleuse et amène le gouvernement à en faire à nouveau une question importante par une politique bien en phase avec le mouvement qualité de l'époque, une politique qui fera l'objet d'un effort d'implantation important et d'une évaluation annuelle des progrès accomplis. Le MCE assure le leadership des réformes, accorde une écoute privilégiée aux sous-ministres dans l'identification des besoins et dans l'appréciation des solutions proposées par les organismes centraux qui se retrouvent plus en appui aux changements qu'en position de les définir et de les imposer. Avec l'appui du MCE, les MO jouent à fond la carte de la responsabilisation et de l'autonomie ; ils participent massivement aux groupes interministériels initiés par les organismes centraux et en initient eux-mêmes pour se donner des services que les centraux n'offrent pas. La politique des « petits pas », des expériences managériales, du

respect des différences, des rythmes et moyens des MO prévaut jusqu'à ce que des contraintes budgétaires trop lourdes amènent le gouvernement à déclencher l'opération réalignement de l'administration et à mettre l'approche du partenariat entre parenthèses pour imposer des coupures majeures de budgets et d'effectifs à la plupart des MO selon la méthode du « mur-à-mur ». Après avoir gagné en autonomie à leur rythme, les MO sont contraints de couper les budgets et les effectifs et font la dure expérience de la coopération inter organisationnelle pour récupérer le personnel en disponibilité des autres MO.

8. L'importance des instruments de coordination de type hiérarchique se maintient durant cette période et le gouvernement n'hésite pas à se prévaloir de l'efficacité immédiate de ces leviers lorsqu'il estime que les circonstances le commandent. Ce gouvernement se révèle le plus actif au chapitre du nombre de lois adoptées, tout en freinant la croissance de l'État québécois, ses ajouts d'organismes étant compensés par des abolitions, des privatisations et des transferts de responsabilités aux instances hors fonction publique. Il resserre la coordination autour du Conseil des ministres en diminuant le nombre de comités ministériels et le nombre de mandats transversaux rattachés au MCE. Il consolide le contrôle politique sur l'administration (rôle du PM et des cabinets politiques) et ajoute un autre dispositif de coordination en instituant un processus d'imputabilité interne s'amorçant avec la définition d'attentes annuelles aux SMDO par le Conseil des ministres. Il innove également en créant un comité de pilotage politique de l'opération réalignement de l'administration publique. Il accentue le mouvement amorcé sous le précédent gouvernement en accordant une place plus importante aux élus de l'ANQ dans la surveillance de l'administration : en donnant suite à la plupart de recommandations de la commission Lemieux-Lazure, en laissant l'ANQ imposer par loi l'imputabilité des SMDO en commission parlementaire et des coupures d'effectifs substantiels. Ce faisant, le gouvernement utilise une approche de coordination législative qui le contraint (ainsi que les gouvernements qui suivront) à des actions qu'il avait pourtant la latitude de mener et de modifier à sa guise, concédant en quelque sorte son doute quant à sa capacité de maintenir le cap au sein du CM et de la députation de la majorité.
9. La coordination de type réseau continue de s'élargir et de s'approfondir sous le gouvernement de cette période avec l'ajout de l'utilisation d'un nouvel instrument,

l'organisation partenariale, et un aussi haut niveau de manifestations de cette forme de coordination dans les événements retenus. Les organes de décision en groupe sont aussi importants que précédemment, mais ils sont remodelés avec une consolidation de la prise de décision au CM découlant de l'élimination du Comité des priorités et une coordination gouvernementale resserrée avec la diminution du nombre de comités ministériels permanents et du nombre de mandats transversaux rattachés au MCE. Cette dernière option a cependant pour effet de donner le signal d'un moindre intérêt du gouvernement pour ces questions, ce qui a eu des répercussions notables sur le mandat des services aux citoyens avec la perte d'un ministre délégué, d'un secrétariat spécifique et d'un suivi annuel. Le CT consolide son autorité gouvernementale en assumant les pouvoirs acquis en matière de relations de travail avec la disparition du MFP en 1984 ; le leadership de la réforme administrative demeure cependant au MCE et la question de l'imputabilité interne est tranchée au profit du MCE, contrairement aux propositions faites dans le plan de rénovation.

10. Le management stratégique de bas en haut et interactif, lancé sous le gouvernement précédent, prend de l'ampleur durant la période 3. Les mandats des comités ministériels permanents contiennent encore une invitation à la concertation et une incitation à prendre des initiatives selon les besoins. Si dans l'ensemble les indicateurs de niveau de concertation et de consultation sont moins élevés que sous le gouvernement précédent, il n'en demeure pas moins qu'à l'interne, la prise en compte du point de vue de l'administration se maintient à un niveau élevé durant les deux mandats, le nombre de comités interministériels et de réseaux inter organisationnels se multipliant, tant sur les questions de mission que sur les sujets d'administration, le gouvernement réussissant même à amener les syndicats et associations d'employés à s'associer avec les représentants de l'administration au suivi de l'implantation de la politique gouvernementale sur l'amélioration de la qualité. À l'externe, la concertation se manifesta davantage durant le 2^e mandat avec les représentants des entreprises et des syndicats sur les questions d'économie et de relations de travail et avec des partenaires des réseaux et des municipalités pour un transfert réussi de responsabilités à leur niveau, non sans quelques heurts. Le gouvernement persiste tout au long de la période à rechercher la mobilisation de tout le personnel.

11. Dans la même veine, le gouvernement et ses organismes centraux misent sur des changements dans la culture inter organisationnelle et dans le management des connaissances pour implanter la nouvelle philosophie managériale : les organismes centraux et les MO investissent de façon concertée et fortement dans la recherche, la consultation, les programmes de formation de base en gestion, le perfectionnement des gestionnaires sur des thèmes prioritaires pour le gouvernement, dans l'accompagnement des MO pour l'apprentissage de nouvelles méthodologies et l'expérimentation. Durant la majeure partie des deux mandats, l'approche des « petits pas », du respect de l'autonomie et des rythmes des MO prévaut ; même s'il se fait plus directif en fin de période, il laisse aux MO le soin de déterminer l'endroit des réductions. La collaboration interministérielle est valorisée dans l'étude des problématiques, dans la recherche d'une plus grande efficacité à meilleur coût, ainsi que dans la formation des gestionnaires et spécialistes. Cette intense opération de changement ne va pas sans manifestations de résistance à l'engagement, à la transparence et à la coopération IO, tant chez le personnel politique que chez les dirigeants administratifs comme on a pu le voir avec la question de l'imputabilité des SMDO et du remplacement du personnel en disponibilité.
12. Poursuivant plus intensément dans une voie ouverte sous le gouvernement précédent, les organismes centraux, les MO et les réseaux inter organisationnels travaillent de concert pour améliorer les systèmes d'échanges d'informations dans une période où l'introduction des mini-réseaux et des microordinateurs offrent de nouvelles possibilités de réponses aux besoins spécifiques des MO, diminuent la dépendance à l'égard des systèmes centralisés et donnent aussi lieu à une prolifération non coordonnée de petits systèmes qui parfois se dupliquent.
13. Tout en demeurant à l'état de réflexions dans la fonction publique, un nouvel instrument de type réseau fait son apparition dans l'univers des municipalités avec la possibilité de confier à leur MRC certains mandats qui peuvent être rendus par celle-ci plus efficacement ou à meilleur coût, une forme de coopération optionnelle qui se déploiera progressivement.
14. Nous observons une hausse de manifestations des instruments de coordination de type marché et surtout de l'intensité dans l'utilisation de cette forme de coordination. Nous rangeons dans la catégorie « systèmes de management orientés résultats » diverses

initiatives du gouvernement, telles la création de comités pour lui suggérer comment revoir le rôle de l'État, quelles sociétés privatiser, comment déréglementer et quelles responsabilités transférer à d'autres instances. Il en est ainsi de la remobilisation du gouvernement autour de l'amélioration de la qualité des services comportant une invitation à chaque MO de se doter des instruments de gestion axés sur les résultats (plan stratégique, sondages de satisfaction des citoyens, comparaisons de performance avec l'externe, révision de processus, compte rendu dans le rapport annuel, implication du personnel dans la gestion, évaluation du rendement en fonction des attentes signifiées). Les réformes administratives et l'opération réalignement comportaient de nombreuses dimensions visant la même cible, la réduction des coûts, le tout coiffé par un changement important consistant en l'instauration progressive du régime d'imputabilité interne pour les dirigeants administratifs et les titulaires d'emplois supérieurs et de l'imputabilité devant les parlementaires.

15. L'utilisation de l'instrument de coordination « marché règlementé » laisse quelques traces, mais nous sommes loin des formes plus articulées de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni. Plusieurs décisions gouvernementales marquent un parti pris pour un élargissement du rôle du privé et du communautaire et pour un transfert de responsabilités de l'État central à d'autres instances. Le discours tenu par les élus et les mesures mises en place par le gouvernement autour de l'imputabilité valorisent les incitations à de meilleurs services et des coûts moindres et les sanctions qui accompagnent l'évaluation du rendement. Le marché interne demeure un marché forcé avec fournisseur unique, mais l'introduction de calculs de consommation de services induit des diminutions de coûts.
16. Mis ensemble, on peut avancer que l'utilisation des mécanismes de coordination de type réseau et de type marché a fait hausser le niveau de coopération inter organisationnelle dans la période 3, en continuité avec la période précédente, mais aussi par son enracinement dans les pratiques répétées durant ces neuf cycles annuels. Les MO sont mieux outillés pour assumer leur autonomie et pour s'engager dans divers projets avec d'autres MO, que ce soit de leur propre initiative ou à l'invitation d'un organisme central. Toutefois, plusieurs mécanismes font défaut pour que les MO puissent engager et partager des ressources dans des projets prometteurs.

6.2 État de situation quant aux relations inter organisationnelles en période 3

Comme nous l'avons fait dans les chapitres précédents, nous allons compléter la lecture que nous permet le cadre conceptuel de Bouckaert et al. par une lecture des relations inter organisationnelles pour enrichir notre compréhension des rapports de coopération IO.

Nous rappelons dans le schéma 7 la situation de l'État québécois sous l'angle des relations IO en 1985 et nous illustrons la situation en 1994 en mettant en évidence les changements survenus durant la période 3 (schéma 9). Nous constatons que le gouvernement de la période 3 a maintenu tous les types de relations pratiquées sous le gouvernement précédent; il en a ajouté trois et contribué à diversifier trois autres types de relations IO.

Schéma 7

Types de relations IO entre MO de l'administration gouvernementale québécoise en 1985 sur la base de la configuration prévalant en 2012

Types de relations IO
entre ministères et organismes
de l'administration gouvernementale
québécoise en 1985 - sur le canevas de 2012
Copyright André Bazinet
Cadre d'une thèse de doctorat
version: 31082016



Schéma 9

Types de relations IO entre ministères et organismes de l'administration gouvernementale québécoise en 1994 sur la base de la configuration prévalant en 2012

Types de relations IO
entre ministères et organismes
de l'administration gouvernementale
québécoise en 1994 - sur le canevas de 2012
Copyright André Bazinet
Cadre d'une thèse de doctorat
version: 31082016



Nous avons indiqué d'un trait plus foncé et discontinu le contour de trois types de relations IO dans l'axe vertical dont la nature a été modifiée. L'assistance des organismes centraux à un MO a pris une tournure explicite durant la période, une partie de l'ORH se transformant en une sorte de consultant généraliste sous les mandats du CT pour venir en aide aux MO dans la transformation des méthodes et pratiques de gestion et pour implanter une grande variété de nouvelles politiques et démarches. Un autre changement notoire concerne l'introduction du dispositif formel de la reddition de comptes interne des SMDO au gouvernement à partir d'attentes signifiées par le CM. Reliée au même type de relations IO, l'autre modification d'importance a trait à l'élargissement et à la clarification (par une loi) de l'imputabilité des SMDO devant l'Assemblée nationale alors qu'auparavant elle ne visait que les organismes et que les modalités de cet exercice n'avaient pas été esquissées.

Par ailleurs, toujours dans l'axe vertical, le gouvernement a donné forme à un nouveau type d'intervention à l'instigation du central, soit la mise en commun de ressources dans un but spécifique : la mécanique établie et élargie par loi permettant aux municipalités de se donner des services communs sera reprise plus tard dans la fonction publique.

Sous l'angle des relations de coopération, dans l'axe transversal, deux nouveaux types de relations émergent sans toutefois que les modalités pour les opérationnaliser soient clairement tracées (nous les avons mis entre parenthèses pour cette raison). Il s'agit de l'échange de ressources contre un service, comme dans la situation où les directions de ressources humaines réunissent des fonds de leur MO respectifs pour développer des systèmes de gestion par une firme externe, pour ensuite prêter du personnel à l'ORH qui complète le projet. Le prêt de ressources entre MO se pratique de plus en plus, mais sans encadrement particulier, à moins d'obtenir une décision spécifique du CT, le phénomène étant particulièrement accéléré par les importantes réductions de personnel de fin de mandat où l'ORH se fait donner par le CT des budgets pour prêter du personnel en surplus d'un MO à un autre, ce qui n'empêche pas les MO de se prêter du personnel (à l'essai) tout en continuant d'assumer les frais sur leur budget.

Si ces additions peuvent paraître modestes comparativement aux nombreuses avancées de la période précédente, il n'en reste pas moins que ces ajouts, mais surtout la consolidation des relations de coopération (et l'évolution des relations hiérarchiques) durant ces neuf années d'apprentissage de nouvelles approches de gestion ont modifié sensiblement la gestion

gouvernementale et rassemblé les conditions pour les changements encore plus importants qui suivront.

6.3 Liens avec nos questions de recherche

Durant la période 3, le gouvernement libéral a fait autant usage de tous les instruments hiérarchiques à sa disposition que le gouvernement précédent et il a même poursuivi le renforcement du contrôle politique sur l'administration gouvernementale observé sous son prédécesseur. Des questions soulevées par les réformes antérieures ont trouvé des réponses qui sont venues guider et parfois encadrer l'action du gouvernement et de l'administration de façon significative et durable, notamment avec la démarche qualité, l'implication de ministres clés dans la conduite de réformes administratives, la mise en place des dispositifs de l'imputabilité interne et externe et l'utilisation de la voie législative pour contraindre le gouvernement à des actions qu'il aurait pu décréter lui-même. Le gouvernement du PLQ a continué de mener des réformes, d'ajouter des missions aux ministères et de créer de nouveaux organismes, mais il a aussi amorcé un changement au rôle de l'État en procédant à des abolitions, des privatisations et des transferts de responsabilités aux réseaux et aux instances décentralisées (en plus de charges fiscales). En gros, la spécialisation à l'intérieur de l'État québécois, déjà très étendue, s'est élargie.

La coopération inter organisationnelle qui avait pris de l'ampleur sous le gouvernement du PQ s'est maintenue et s'est même intensifiée sous le gouvernement du PLQ durant la période 3, notamment par les instruments de type réseau. Les comités ministériels et leur secrétariat ont continué de mettre sur pied un grand nombre de groupes interministériels pour examiner des problématiques transversales pendant que le nombre de réseaux d'entraide et de formation se multipliait aux différents niveaux de gestion et chez certains groupes de professionnels. Les organismes centraux ont intensifié les études (sur les problématiques signalées par les MO et les groupes d'employés), les sondages et les consultations; ils ont validé leurs propositions d'intervention avant de les mettre en œuvre en impliquant les intéressés.

Bien qu'il y ait progression sur le plan de l'utilisation des mécanismes de type marché, les instruments de ce type n'ont pas pris une envergure aussi marquante que dans d'autres pays pratiquant à fond le nouveau management public. L'approche préconisée fut plutôt de mettre en place un certain nombre de dispositifs inspirés du marché et valorisant la définition des résultats

de l'action gouvernementale, l'analyse des coûts des produits et services ainsi que des processus, la liaison entre l'évaluation de la performance et les attentes signifiées par le gouvernement et une reddition de comptes un peu plus articulée et transparente.

L'ampleur de ces changements et leur inscription dans les pratiques de gestion tiennent en partie à un effort sans précédent de formation et d'expérimentation de nouvelles méthodes et pratiques de gestion inspirées du privé et d'autres gouvernements réformateurs. Le mot d'ordre n'est plus de trouver dans quelle mesure l'administration publique peut s'inspirer du privé, mais plutôt d'expérimenter les méthodes qui ont du succès chez les chefs de file du privé ou qui semblent prometteuses chez certains gouvernements réformateurs de l'OCDE, tout en tenant compte des spécificités de l'administration publique québécoise.

Relativement à notre question principale de recherche, nous observons également que ces changements dans la coopération inter organisationnelle dépendent aussi de dispositifs qui les déclenchent et les supportent. En continuant le transfert de responsabilités aux MO, en réduisant les contrôles a priori et en misant davantage sur une reddition de comptes a posteriori, le gouvernement et ses organismes centraux haussent le niveau d'autonomie et de capacité d'engagements des MO, y compris en matière de coopération IO. De plus, nous avons constaté que la mise en place de dispositifs formels de formation, d'échanges, de groupes de travail et de réseaux réunissant des participants de différents MO a créé des conditions favorisant la coopération IO informelle, pouvant conduire à des coopérations formelles.

Sur le plan de la coordination gouvernementale, sous ses trois mécanismes de type hiérarchique, réseau et marché, l'État québécois se trouve plus outillé à la fin de la période 3 qu'à la fin du gouvernement précédent. Les contributions les plus importantes du gouvernement de cette période au plan de la coordination et de la coopération auront sans doute été d'articuler plus avant les dispositifs de la reddition de comptes interne et externe, d'avoir favorisé la mise en place de dispositifs durables de changements de la culture organisationnelle, propice à une plus grande coopération IO entre les MO et d'avoir favorisé l'apprentissage de nouvelles méthodes de gestion indispensable au respect d'engagements qui viendront avec la Loi sur l'administration publique en 2000 et le chapitre suivant.

7.1 Période 4 : la situation de la spécialisation, de la coordination et de la coopération de 1994 à 2003

7.1.1 Aperçu de la période 1994-2003

Est-ce que la coordination générale de l'État peut être affectée par la succession de trois premiers ministres à la forte personnalité en neuf ans d'exercice du pouvoir exécutif? L'analyse ci-dessous nous indiquera comment cela se traduit, mais c'est l'une des particularités de cette période qui est aussi marquée par un référendum sur la souveraineté du Québec, au résultat très serré.

Le Parti québécois (PQ), avec M. Jacques Parizeau à sa tête, remporte les élections générales du 12 septembre 1994. Cette victoire survenait à la suite de la victoire du camp du NON, mené par le PQ, au référendum sur l'entente constitutionnelle de Charlottetown et de l'importante victoire du parti du Bloc québécois à Ottawa qui, avec ses 54 députés au Québec, formait à la surprise générale l'Opposition officielle à la Chambre des Communes à Ottawa (25 octobre 1993). Le programme du nouveau gouvernement annonce, entre autres cibles, la tenue d'un référendum sur la souveraineté du Québec durant l'année 1995, des consultations populaires préalables, une gestion budgétaire rigoureuse pour diminuer le déficit et articule les mesures annoncées autour de quatre grands défis : emplois, jeunesse, femmes et régions. Les études, les démarches au pays et à l'étranger ainsi que les négociations avec différents groupes en préparation du référendum mobilisent une partie de l'agenda. Le référendum a lieu le 30 octobre 1995 et l'option du NON l'emporte par une faible marge (50,6% contre 49,4%)³⁶¹ : le PM Parizeau annonce qu'il démissionne et c'est le chef du Bloc québécois à Ottawa, M. Lucien Bouchard, qui devient premier ministre.

Sous le PM Bouchard, le gouvernement du PQ se donne un programme visant à reprendre le plein contrôle des finances publiques avec l'objectif à moyen terme de réduire à zéro le déficit budgétaire annuel, de générer de la prospérité en misant sur le partenariat avec la société civile

³⁶¹ Site internet du Directeur général des élections du Québec, à partir des données sur les résultats du référendum de 1995.

par l'organisation de grands sommets et de chantiers engageants les entreprises, les syndicats et les organisations communautaires et de mettre en place différentes mesures annoncées dans le discours inaugural du 25 mars 1996. Réélu en novembre 1998, sans engagement de tenir un autre référendum, mais avec la volonté de réunir des conditions gagnantes, le PM Bouchard poursuit son programme de gestion rigoureuse et, aidé par la reprise économique, son gouvernement parvient un an plus tôt que prévu à l'équilibre budgétaire en 1998-1999. En janvier 2001, le PM Bouchard annonce son départ de la vie politique et le PQ aura un troisième premier ministre, M. Bernard Landry, assermenté le 8 mars 2001.

Le PM Landry n'aura que deux ans, en fin de deuxième mandat, pour faire sa marque. Économiste de formation, ayant détenu de puissants leviers économiques et financiers sous le PM précédent, il inscrira l'action de son gouvernement dans la recherche de la prospérité dans toutes les régions et dans son partage équitable entre les personnes, tout en maintenant les finances équilibrées³⁶². Son gouvernement tiendra son engagement en présentant des budgets équilibrés jusqu'aux élections générales d'avril 2003 où le parti libéral mené par M. Jean Charest prend le pouvoir.

Nous avons retenu pour cette période dix événements marquants du point de vue de la coordination, de la coopération et de la spécialisation et nous allons poursuivre la numérotation des événements amorcée au schéma 3. Cette période est aussi très fertile en changements eu égard à notre objet de recherche. Nous présentons dans le schéma 10 les événements retenus sur la base du schéma 3 dessiné pour la situation prévalant en 1976, suivi d'un descriptif de ces événements. Comme aux chapitres précédents, nous placerons en Appendice III des notes qui complètent l'exposé tout en évitant de l'alourdir.

Descriptif du schéma 10 :

(No) Instruments de coordination

(51) Organisation du CE : porte la marque de trois PM. Premier mandat : des CM restreints, nombre réduit de ministères. 2^e mandat : plus de ministres et de ministères. Organisation centralisée sous le PM Parizeau autour du Comité des priorités qui filtre tout ce qui va au CM : pas de comité ministériel permanent thématique, 2 ministres d'État, des élus délégués régionaux relevant du PM. Au MCE, nouveaux secrétariats pour nouvelles priorités. Sous le PM Bouchard : le nombre de ministres d'État passe à 4 puis à 6; le Comité des priorités définit les orientations et objectifs et oblige les MO à la planification stratégique. Rétablissement des comités ministériels permanents thématiques et temporaires; innove avec des ententes et engagements avec les partenaires externes et l'ajout de

³⁶² Assemblée nationale du Québec, *Journal des Débats*, 22 mars 2001, discours d'ouverture de la deuxième session de la 36^e Législature par M. Bernard Landry.

comités de suivis des Sommets. Transfère plusieurs mandats du MCE à d'autres MO et diminue les effectifs; lutte au déficit, réformes et nouveau cadre de gestion. Sous le PM Landry : le Comité des priorités formule des recommandations sur les priorités à établir; le MCE se concentre sur les politiques publiques et la planification stratégique et laisse la réforme administrative au CT. Ajouts de mandats et d'effectifs au MCE; création d'un secrétariat à la communication gouvernementale. Sur l'ensemble de la période, des actions qui influencent la coordination et la coopération IO : allègement réglementaire, autoroute de l'information, déontologie et éthique, réforme de la justice administrative.

(52) Cabinets politiques avec des effectifs réduits, exerçant des rôles comparables aux précédents si ce n'est durant l'année préparatoire au référendum. La politisation dans les nominations à des emplois supérieurs se poursuit et le niveau se compare au gouvernement précédent.

(53) Rôle prédominant des PM confirmé par trois titulaires dans des contextes différents.

(54) Création de la Commission de l'administration publique (CAP) dédiée à l'imputabilité. Terrain d'expérimentation du processus pour les parlementaires et les dirigeants administratifs. La CAP se saisit de problématiques interministérielles, entend plusieurs SMDO ensemble, révèle des problèmes de coordination et pousse les dirigeants à apporter des correctifs. La LAP consacre l'imputabilité administrative devant les parlementaires, la précise et lui fournit des outils de planification et de reddition de comptes plus engageants pour les MO.

(55) Évolution du rôle de l'État : État partenaire. Concertation avec les employés (CSOT, CMOT) et l'externe : consensus et signature d'ententes importantes. Plus de flexibilité et de responsabilité aux MO. S'engage dans la déréglementation. Va plus loin que les gouvernements précédents dans la prise de décision collective, l'implication de la société civile dans les projets et le suivi avec ses représentants. Contribue à l'expansion des organisations de l'économie sociale et encourage les MO à des partenariats. Maintien du nombre global d'organismes, mais diminution de la taille de l'État par la réduction de ses effectifs. Retour à l'équilibre budgétaire pour la 1^{re} fois en 50 ans. Procède à un remodelage majeur et durable du cadre de gestion gouvernementale : modifie les relations entre l'administration, les citoyens et les entreprises, avec les parlementaires, ainsi qu'entre les organisations de l'administration. Dote l'État de nouveaux outils de reddition de comptes, tant à l'interne que devant les députés.

(56) Peu de changements dans la structure et la mission des ministères sous les gouvernements du PQ : peu de ministères nouveaux, vite modifiés. Consolidation des pouvoirs du CT par l'intégration de l'ORH, le mandat sur l'infirmerie gouvernementale, le nouveau cadre de gestion et le transfert de mandats provenant du MCE. La coordination centrale est mieux outillée pour la gestion de l'État.

(57) Un peu plus de mouvements institutionnels pour les organismes que les périodes précédentes. Mise à l'essai d'une nouvelle forme, les UAS, qui ne modifie pas le nombre d'organismes. Tentative d'en réduire le nombre et de revoir le fonctionnement : résultats modestes qui permettent, en raison des ajouts pour de nouvelles missions, de contenir le nombre total au niveau de 1985. Le plus grand changement : nouveau cadre de gestion gouvernementale.

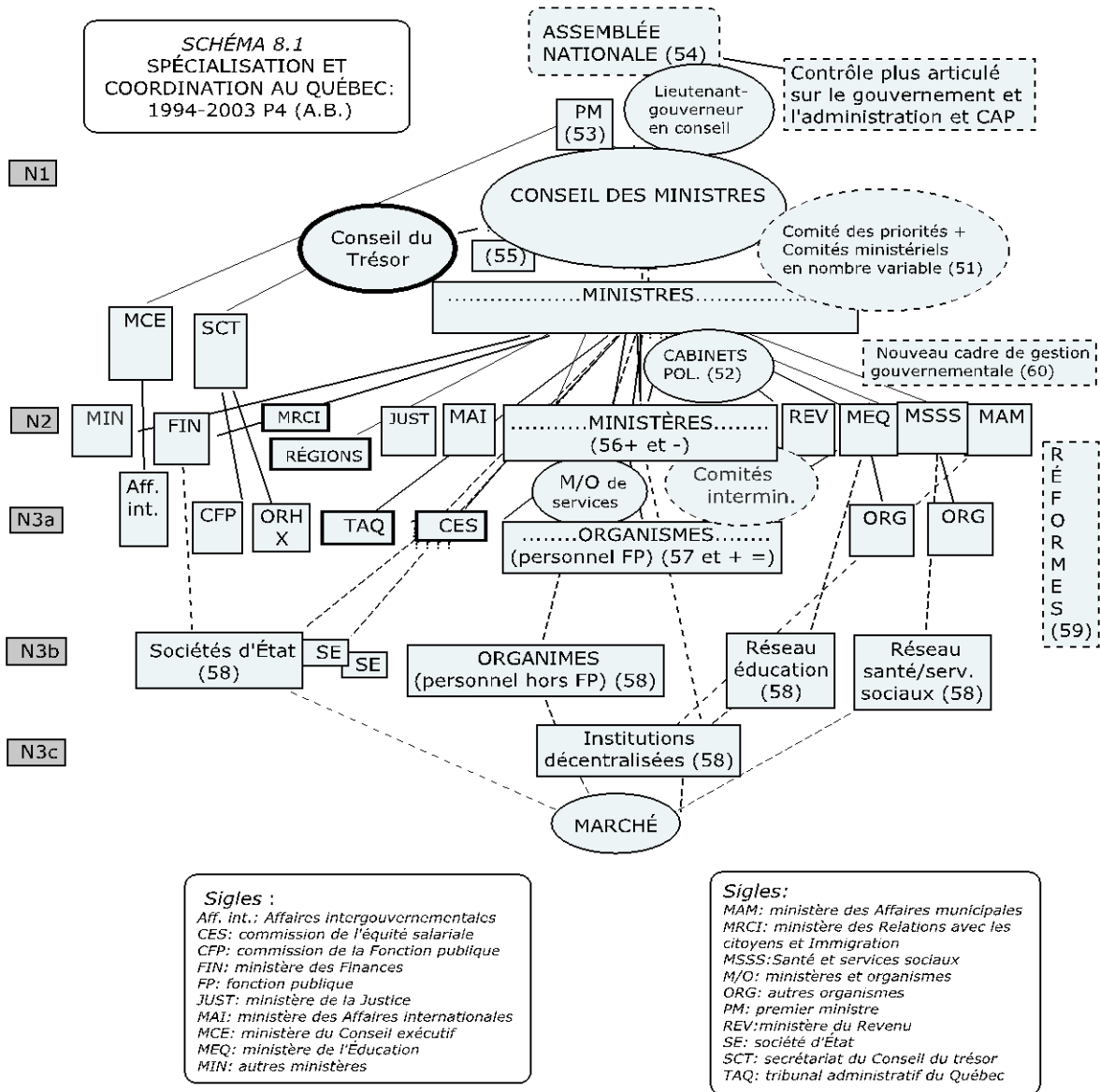
(58) Organismes hors fonction publique mobilisés dans la lutte pour l'équilibre budgétaire. Peu de changements dans les sociétés d'État. Réduction des dépenses dans les programmes en santé et éducation. Diminution d'effectifs dans les réseaux, haut niveau de départs et de remplacements. Régionalisation à la santé, forte diminution du nombre d'établissements et loi anti-déficit. Problèmes persistants dans le réseau : nouvelle commission d'étude. Plan d'action en 2002 comportant des réinvestissements dans le réseau. En éducation : des consultations puis un plan de réforme de l'enseignement. Transformation consensuelle des commissions scolaires confessionnelles en linguistiques et diminution de 152 à 72. Mouvement de responsabilisation, de mobilisation et de recherche de la performance avec un début de réinvestissement à compter de 1999. Par la suite, le Sommet sur la jeunesse donne le ton et mobilise plusieurs MO. Pour les régions : plus de responsabilités et de moyens : CLD, CRD, Fonds de développement, politique de ruralité, création d'un ministère des Régions. Pour Montréal, différents comités et plans pour revitaliser la région et création d'un ministère. Coupes importantes dans les budgets transférés aux municipalités, transferts de responsabilités avec les coûts. Plan de réorganisation municipale, consultations avec Livre blanc, absence de consensus, impositions de fusions municipales, diminution du nombre de municipalités et nouvelles bases pour la décentralisation.

(59) Réformes administratives durant le 1^{er} mandat orientées, par le politique, sur la gestion axée sur les résultats, appuyées par des partenariats avec les syndicats et associations de cadres sur l'organisation du travail, sur fond de lutte au déficit. Expérimentation de nouveaux mécanismes : CMOT, UAS, Fonds locaux, enveloppes budgétaires fermées. Renforcement de la coordination centrale : plan stratégique des ministres, plan de gestion des dépenses, engagements de services aux citoyens (sur base volontaire), création de nouveaux réseaux. Diminution des contrôles centraux. Leadership des réformes maintenu au MCE jusqu'en 1999, puis partagé avec le SCT. Les limites des allègements et du cadre de gestion se font jour : freins à la performance et à la coopération IO des UAS. Le cadre de

gestion se prête mal à des allègements pour les UAS que tous les MO réclament. Diagnostic : le temps des engagements concrets et publics par les MO et des allègements est venu, après des années d'expérimentation.

(60) Mise au point, adoption et implantation du nouveau cadre de gestion gouvernementale durant le 2^e mandat. Contexte favorisé par l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Engagement politique majeur pour moderniser le cadre : l'État doit adapter un cadre rigide. Le MCE partage le leadership avec le CT. Consultations sur la base d'un énoncé de politique et modifications au projet. LAP : 1^{er} texte à définir l'ensemble du cadre de coordination gouvernementale (2000) ; le gouvernement se sert de la loi pour obliger l'Administration gouvernementale à plus d'engagements publics et de transparence. Explication des pouvoirs du CT, du président du CT et du SCT, du MCE, des ministres et des parlementaires. Mise en place d'une gestion plus partenariale avec consultations préalables et possibilités de convention et d'entente. Plus de pouvoirs et de moyens aux MO, moins de contrôles détaillés; reddition de comptes plus systématique. Renforcement de la coordination de type hiérarchique. Nouvelles incitations et nouveaux outils pour la concertation IO, la coopération IO pour les services aux citoyens, le partage d'expertise et de ressources : ajouts d'instruments de coordination de type réseau et de type marché. Mobilisation majeure pour : information, formation, apprentissage de rôles et de nouveaux outils. Bilan de 5 ans (2005) sous le gouvernement subséquent : des effets positifs, des avancées variables, des améliorations à apporter. Progrès insuffisants pour les services aux citoyens : mise en place de Services Québec comme guichet multiservice. De même pour les services administratifs internes : création du CSPQ pour regrouper expertise et services.

Schéma 10
Spécialisation et coordination au Québec : 1994-2003 P4



7.1.2 État de situation de la spécialisation et des mécanismes de coordination

7.1.2.1 Changements au niveau 1 : l'appareil politique

Structure et fonctionnement du Conseil des ministres (51)

La prestation de serment de trois PM durant cette période a entraîné la constitution d'autant de Conseils des ministres et, à chaque fois, à des modifications à ses comités et à l'organisation du ministère. Les PM Parizeau et Bouchard (le CM de 1996) optent pour un petit nombre de ministres, respectivement de 20 et 22, parmi les CM les plus réduits depuis plusieurs décennies³⁶³; M. Bouchard en 1998 et M. Landry en 2002 choisiront de réunir un plus grand nombre de ministres, dans la moyenne des décennies précédentes.

En vue de préparer le référendum, le PM Parizeau opte pour une structure de ministères réduite, à 18 (en considérant le CT comme un ministère) et forme un cabinet de 20 ministres, dont la plus forte proportion de femmes de l'histoire du Québec (6/20); deux ministres sont aussi désignés ministres d'État et trois ministres délégués sans portefeuille complètent le Cabinet³⁶⁴. Dix de ses ministres ont une expérience parlementaire et ont pour la plupart l'expérience de la direction d'un ministère. M. Parizeau s'est bien préparé dans l'Opposition en convainquant M. Louis Bernard de reprendre la fonction de Secrétaire général du gouvernement jusqu'au référendum et en mettant sur pied un comité secret chargé de lui faire des propositions pour préparer l'État québécois à se lancer dans une campagne référendaire dès le mois de juin 1995³⁶⁵. Deux mois avant le début de la campagne électorale, il reçoit des mains de M. Bernard le « rapport du comité des actions rapides », document qui lui « ... pave la route pour les premières semaines du pouvoir. Véritable mode d'emploi, il lui permet d'entrevoir avec précision les gestes à poser, une fois élu. » Il lui suggère aussi un CM restreint en nombre et en fonctions et une structure de

³⁶³ Il faut retourner au Conseil des ministres de Jean Lesage en 1962 pour un Cabinet (19) plus petit que celui de M. Parizeau. Site internet de l'ANQ, *Nombre de ministres dans les Cabinets et la représentation féminine depuis 1962*.

³⁶⁴ Un ministre d'État au développement des régions et une ministre d'État à la concertation; une ministre déléguée aux Affaires intergouvernementales canadiennes, une ministre déléguée au Tourisme et un ministre délégué à la Restructuration (rattaché au PM et chargé des études pour le référendum). Bien que titulaire de l'équivalent d'un ministère, la présidente du CT porte le titre de ministre déléguée. Site internet de l'ANQ, liste des membres des Conseils des ministres.

³⁶⁵ DUCHESNE, Pierre (2004), *Jacques Parizeau, tome III, le Régent*, Québec Amérique, p. 274.

délégués régionaux formés d'élus (ibid., p. 276), une formule inédite de nature à modifier la dynamique de la coordination gouvernementale.

Des comités ministériels permanents en fonction sous le précédent gouvernement, un seul subsiste, le Comité de la législation; le comité ministériel permanent du Grand Montréal des libéraux est remplacé par un Comité spécial d'initiative et d'action pour le Grand Montréal. Le Comité des priorités renaît, mais la nouveauté vient de son mandat décisionnel qui en fait une sorte de cabinet restreint pouvant filtrer les dossiers qui se rendront au CM³⁶⁶; et il n'y a pas d'autres comités ministériels où établir les consensus avant le CM. Présidé par le PM et réunissant six ministres clés, ce comité peut offrir un maximum de cohésion dans les décisions sur les grands dossiers; pas étonnant qu'il doive se réunir toutes les semaines³⁶⁷. En annonçant la formation de son Cabinet, M. Parizeau montre son parti-pris pour l'action. Il énonce deux principes qui guideront son gouvernement : « ... ne jamais faire compliqué quand on peut faire simplement (...) Bouger ... en utilisant les instruments que nous avons sous la main ... » et « Le mur à mur, c'est fini. »³⁶⁸. Le rapport du « comité des actions rapides » lui avait d'ailleurs suggéré d'éviter les dossiers à controverse avant le référendum³⁶⁹. Ce choix d'une structure allégée de comités autour du CM peut aussi se comprendre en raison de l'existence en parallèle d'un autre comité qui se réunit régulièrement jusqu'au référendum, le comité de stratégie référendaire : présidé par le PM, le comité est composé de trois ministres, de trois députés, du chef de cabinet du PM, de la vice-présidente du PQ et il est appuyé par un comité technique d'employés du parti (Duchesne, 2004, p. 314).

³⁶⁶ « Le Comité des priorités a pour fonctions de formuler, dans une perspective d'ensemble, ses observations et ses recommandations sur les priorités à établir par le gouvernement, de déterminer les propositions ou projets qui pourront faire l'objet d'un mémoire au Conseil des ministres et de s'assurer, une fois les priorités établies, de leur mise en œuvre. Les propositions ou projets qui nécessitent une autorisation préalable du Comité des priorités sont ceux qui proposent un changement de politique, une nouvelle législation ou encore qui soulèvent des questions de principe, ou ceux qui requièrent des crédits additionnels ou des arbitrages budgétaires ou financiers. / Le programme budgétaire, le programme financier et le programme législatif du gouvernement font l'objet d'une discussion préalable au Comité des priorités. » *Rapport annuel MCE, 1994-1995*, p. 27.

³⁶⁷ En six mois de l'année 1994-1995, il tient 18 séances et se prononce sur 94 mémoires. Idem.

³⁶⁸ *Présentation des membres du Conseil des ministres et des délégués régionaux du gouvernement de M. Parizeau*, le lundi 26 septembre 1994, conférence de presse. Document consulté sur internet, p. 5 à 8.

³⁶⁹ « L'une des conclusions du rapport, précise L. Bernard, indique qu'un gouvernement souverainiste qui enclenche le processus référendaire peut faire peu de choses entre le moment de l'élection et du référendum. Ayant promis un référendum à court terme, il sera extrêmement difficile de gouverner et de faire quoi que ce soit qui ne sera pas vu dans la perspective du référendum. » Duchesne, 2004, p. 276.

M. Parizeau renoue partiellement avec la formule des ministres d'État de R. Lévesque. Il charge la ministre d'État à la Concertation « ... d'assurer la cohérence des actions gouvernementales dans le domaine de l'emploi et de l'adaptation de la main-d'œuvre de même que le suivi des actions des partenaires syndicaux, patronaux et des milieux communautaires » où 11 MO sont à l'œuvre (ibid. p. 48). Quant au ministre d'État au Développement des régions (et ministre des Affaires municipales), le PM lui confie la mission, de concert avec les délégués régionaux, de veiller « ... à ce que la régionalisation des leviers de décision s'effectue de façon rapide, efficace, ordonnée. »³⁷⁰

La coordination gouvernementale va aussi être affectée par le rôle dévolu à une équipe d'adjoints parlementaires rattachés au PM, chargés d'agir comme délégués régionaux dans chacune des régions du Québec et réunis sous la présidence du PM au sein du Conseil des délégués régionaux³⁷¹; les mandats qui leur sont confiés les invitent à intervenir à plusieurs niveaux du gouvernement, auprès du PM, des ministres sectoriels et du ministre d'État au Développement des régions. Cette structure matricielle ne sera pas reconduite en 1996 avec le PM Bouchard.

Cette nouvelle configuration autour du CM a entraîné des changements dans la structure du MCE tout en préservant le « souci de cohérence de l'action gouvernementale et de coordination interministérielle » (ibid., p. 19). C'est ainsi que les secrétariats qui appuyaient les comités ministériels permanents sont réunis au sein du Secrétariat du Conseil exécutif, un regroupement qui rehausse en principe le potentiel de cohérence gouvernementale puisqu'il procède à l'analyse de tous les mémoires destinés au Comité des priorités et au CM, ainsi que des projets de décrets, de lois et de règlements. La concertation des actions en géomatique est transférée au ministère des Ressources naturelles, bien que le Secrétariat du MCE continue de faire partie du comité directeur « ... afin de favoriser le maintien de l'approche gouvernementale dans ce dossier. » (Ibid., p. 20) Des secrétariats venant appuyer des dossiers majeurs pour le gouvernement sont créés, tels celui à la concertation, au développement des régions, à la restructuration et celui qui

³⁷⁰ *Présentation des membres du Conseil des ministres et des délégués régionaux du gouvernement de M. Parizeau*, le lundi 26 septembre 1994, conférence de presse. Document consulté sur internet, p. 15.

³⁷¹ « Leurs mandats consistent à : - établir le lien entre le premier ministre et leur région pour tout dossier régional à caractère gouvernemental; - agir comme interlocuteur privilégié des ministres sectoriels pour les dossiers gouvernementaux de leur région; - travailler, en collaboration avec le ministre d'État au Développement des régions, à l'élaboration d'une politique réelle de décentralisation; - répondre, à titre d'adjoint parlementaire du premier ministre, aux questions soulevées à l'Assemblée nationale qui concernent spécifiquement leur région. » Ibid., p. 16.

vient en appui aux commissions sur l'avenir du Québec chargées de consulter la population. Voulant offrir un appui particulier aux organisations communautaires, le PM Parizeau annonce en avril 1995 la création du Secrétariat à l'action communautaire autonome qu'il fait relever directement de son bureau³⁷².

Au cours de l'année 1995, le CM institue un comité ministériel sur les technologies de l'information, un comité interministériel, ainsi qu'un secrétariat à l'autoroute de l'information et un Fonds³⁷³. Le volet de la réforme administrative est détaché du SES pour former un secrétariat distinct et un autre est dédié à la dérèglementation. Le ministre délégué à la restructuration et son secrétariat ont le mandat « ... de préparer la restructuration de l'Administration québécoise qui sera requise par l'exercice par le Québec de tous les pouvoirs d'un État souverain » (ibid., p. 50) un mandat qui nécessite la collaboration de tous les ministères et des experts externes³⁷⁴. Un autre comité (STERÈS), secret celui-là, travaille à préparer un « ... dossier technique qui constituera la base de négociation du Québec au lendemain d'un OUI » : un secrétariat temporaire formé d'une vingtaine de personnes prêtées par les ministères y œuvrent et un rapport de 700 pages est remis au PM à la mi-septembre 1995, identifiant entre autres « les 398 lois fédérales et provinciales qui encadrent le fonctionnement économique de la fédération canadienne », mais le PM n'apprécie pas l'orientation du document et fait dissoudre le comité dont la plupart des ministres et sous-ministres ignoraient l'existence (Duchesne, 2004, p. 454 à 461). Par ailleurs de nombreux autres mandats continuent d'être rattachés au PM et au MCE³⁷⁵.

Après le référendum, le PM Parizeau procède à un remaniement ministériel le 3 novembre 1995 et assure la gestion courante jusqu'à la prestation de serment de son remplaçant. Le contexte politique a radicalement changé et le programme de gouvernement annoncé lors du discours inaugural du PM Bouchard (25 mars 1996) le révèle dans ses orientations et ses projets. Le ton est déjà donné lors de la présentation du nouveau Conseil des ministres où le PM annonce que l'action gouvernementale va se concentrer sur trois secteurs : « 1) la relance de l'emploi et

³⁷² *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 46.

³⁷³ Par décret 1017-95 du Conseil des ministres du 2 août 1995. *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 47.

³⁷⁴ Le Secrétariat à la restructuration va produire 44 études. Des problèmes sont signalés par le VG dans l'octroi de certains contrats d'études. Le PM finira par écarter le ministre délégué à la Restructuration du Cabinet. (Duchesne, 2004, p. 455)

³⁷⁵ Tels : les affaires intergouvernementales canadiennes, les affaires autochtones, la condition féminine, la famille, la jeunesse, la Capitale nationale, l'Ordre national du Québec. *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 30-31.

l'assainissement des finances publiques ; 2) la réforme de l'éducation et l'effort culturel ; 3) la maîtrise par les régions, de leviers importants de décisions et la reconnaissance du rôle déterminant de Montréal dans la vie québécoise. »³⁷⁶ Un engagement au premier chef envers et avec les québécois de contrôler les finances publiques afin de « ... rendre à leur État sa liberté de mouvement, pour lui redonner sa marge de manœuvre, sa capacité d'inventer et de voir grand. » (Idem) Pour réaliser cet ambitieux programme, le gouvernement mise sur la solidarité de tous, le partenariat et le consensus : il annonce déjà la tenue prochaine d'un forum où les différents groupes pourront faire leurs propositions sur l'emploi et les finances publiques et d'un autre à l'automne pour établir « ... un nouveau pacte social québécois » (idem).

Le premier cabinet formé par le PM Bouchard demeure restreint avec 22 ministres : il compte 18 ministres titulaires, dont le grand ministère confié à M. B. Landry (de l'Économie et des Finances) qui regroupe trois ministères à vocation économique et financière, en plus de quatre ministres délégués sans portefeuille³⁷⁷. Il mise sur quatre ministres d'État qui par leur affectation donnent le signal d'une mission dépassant le cadre de leur ministère : Économie et Finances, Ressources naturelles et ministre responsable des régions, Emploi et solidarité et ministre responsable de la condition féminine, Métropole.

Toujours dans la perspective « ... d'accroître les efforts de planification et de coordination et d'améliorer l'efficacité et la cohérence de l'action gouvernementale »³⁷⁸, M. Bouchard conserve le Comité des priorités et le Comité de législation et renoue avec la formule des comités ministériels permanents par mission : affaires régionales et territoriales, éducation et culture, emploi et développement économique, développement social. Le mandat du Comité des priorités est redéfini : il perd une partie de son influence de super cabinet filtrant tous les dossiers allant au CM comme c'était le cas sous le gouvernement Parizeau, mais se voit définir un rôle plus stratégique qu'auparavant « en ce qu'il dessine les objectifs et les orientations qui guideront l'action de l'administration publique » avec un plan de travail précis consistant à fixer des orientations et objectifs dans chaque grand secteur d'activités et à inviter les ministères à établir

³⁷⁶ *Discours d'assermentation prononcé par le premier ministre, Monsieur Lucien Bouchard à la salle du Conseil législatif de l'Assemblée nationale.* Lundi 29 janvier 1996.

³⁷⁷ Dans son discours d'assermentation, le PM annonce la création d'un « ... ministère délégué aux Relations avec les citoyens »; le ministère sera formellement constitué le 4 décembre 1996 sous le titre de ministère des Relations avec les citoyens et Immigration.

³⁷⁸ *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 12.

leur plan stratégique, dont le Comité vérifiera la conformité aux orientations du gouvernement³⁷⁹. Les quatre comités ministériels permanents de secteurs conservent le mandat général de faire des observations et recommandations au CM, dans une perspective de cohérence de l'action gouvernementale, sur les mémoires et projets de décret, mais avec un ajout de nature à influencer leur travail de coordination : ils doivent « ... s'assurer de la cohérence des politiques et des initiatives sectorielles avec les priorités et les stratégies définies par le Comité des priorités et intégrées dans les plans stratégiques ... », une fonction facilitée par la présence des présidents de comité ministériels au sein du Comité des priorités (idem).

Ce Comité, redéfini en 1996 et présenté par le MCE comme une « innovation au sein de l'organisation gouvernementale » conservera l'essentiel de sa fonction de « définir les objectifs et d'arrêter les stratégies qui doivent guider l'action du gouvernement ... de faire les arbitrages entre les priorités ... de s'assurer que l'ensemble de l'action gouvernementale soit cohérente ... ». Si la composition de ce comité est modifiée à la réélection du PQ en 1998, le mandat ne change pas, sauf pour reformuler son rôle en matière de cohérence et d'arbitrage : « ... d'assurer la cohérence dans les programmes et les activités des ministères et de faire l'arbitrage en matière interministérielle ... »³⁸⁰ : il faut reconnaître que ce comité est mieux placé pour faire ces arbitrages entre ministères que les comités ministériels thématiques intervenant sur un nombre limité de MO. Par contre, les modalités d'action du Comité des priorités évolueront avec l'avancement du cycle des planifications stratégiques et des réformes gouvernementales : les rapports successifs du MCE témoignent de la variété des mandats confiés par le Comité à son secrétariat, outre la planification stratégique, comme la coordination des travaux de révision d'une politique, la préparation de documents pour une Commission d'étude (1996-1997), la coordination de travaux interministériels (1997-1998), la création par le Secrétariat d'un comité interministériel de sous-ministres adjoints aux politiques pour « ... favoriser une approche interministérielle en vue de renforcer le processus d'élaboration des politiques gouvernementales » (1998-1999), la mise sur pied et la direction du Réseau de veille intégré sur les politiques publiques (1999-2000).

³⁷⁹ Ibid., p. 22. Décret 141-96 du 31 janvier 1996.

³⁸⁰ *Rapport annuel MCE, 1998-1999*, p. 17.

Cette structure de base se maintient tout au long des années de pouvoir du PQ sous la direction du PM Bouchard en y greffant quelques ajouts selon les besoins. En 1996, puis en 1998, ce sont des catastrophes naturelles touchant des milliers de personnes et de vastes territoires qui amènent la constitution de comités spéciaux : le CM crée un Comité ministériel de coordination pour la reconstruction et la relance économique des régions sinistrées à la suite des pluies diluviennes des 19 et 20 juillet 1996³⁸¹, puis un Comité ministériel de coordination pour le rétablissement des activités dans des régions affectées par une tempête de verglas³⁸² est constitué en 1998. Un Comité ministériel de la recherche, de la science et de la technologie s'ajoutera en 1999 avec un mandat particulier, soit de « ... contribuer aux travaux portant sur l'élaboration d'une politique gouvernementale en matière de recherche, de science et de technologie ainsi que d'assurer la cohérence et la concertation interministérielle et intersectorielle des actions gouvernementales en ces matières³⁸³ : la pertinence de ce mandat transversal se confirme avec la désignation d'un grand nombre de ministres à ce comité, soit dix. En 1999-2000, un autre comité s'ajoutera, le Comité ministériel de la région de Montréal avec notamment le mandat de « ... élaborer et [...] proposer au gouvernement des orientations et des politiques susceptibles de promouvoir le développement de la région de Montréal » et parmi ses moyens d'intervention, il se voit confier celui de « ... coordonner l'action des ministères et organismes engagés dans la réalisation de projets importants pour la région de Montréal, en assurer le suivi ... », une entreprise qui réunit pas moins de 13 ministres au sein du comité.³⁸⁴

Le PM maintient pour l'essentiel le regroupement des secrétariats de comités du Cabinet réalisé sous M. Parizeau (devenu Secrétariat des comités ministériels de coordination), sauf pour le Comité des priorités qui peut compter sur un secrétariat distinct³⁸⁵. Désireux que le MCE se concentre sur la coordination de l'ensemble des activités du gouvernement, le nouveau PM allège le ministère de plusieurs unités administratives en les transférant à des ministres

³⁸¹ Le comité, qui s'est réuni à 9 reprises et a adopté 45 recommandations, était appuyé par un Secrétariat interministériel de coordination qui a lui-même mis sur pied plusieurs groupes de travail technique. Le décret gouvernemental constituait également des comités régionaux dans les régions sinistrées sous la présidence du ministre responsable de la région et composés de représentants des municipalités, des entreprises et des directions régionales des ministères. *Rapport annuel MCE, 1996-1997*, p. 28-29.

³⁸² Ce comité spécial avait pour mandat « ... d'établir l'ordre de priorité des actions gouvernementales pour le rétablissement des activités et l'assistance aux populations des régions sinistrées, de coordonner ces actions et d'en assurer la mise en œuvre. » *Rapport annuel MCE, 1997-1998*, p. 28.

³⁸³ *Rapport annuel MCE, 1998-1999*, p. 23.

³⁸⁴ *Rapport annuel MCE, 1999-2000*, p. 25.

³⁸⁵ Tout comme le Comité de législation qui a toujours bénéficié de son secrétariat.

sectoriels³⁸⁶, une décision qui peut surprendre pour certains mandats qui ont toujours été rattachés au MCE (et qui y reviendront peu de temps après)³⁸⁷ : affaires autochtones, jeunesse, dérèglementation. Ces transferts ont aussi pour effet de diminuer sensiblement le niveau d'effectifs du Secrétariat général et Greffe du Conseil exécutif et s'harmonisent au message sur la frugalité budgétaire; mais les nouveaux besoins d'intervention du MCE feront remonter le niveau d'effectifs avant qu'il ne décline lentement jusqu'en 2000-2001³⁸⁸.

Tout comme ses prédécesseurs, le PM Bouchard ne s'empêche pas pour autant de faire évoluer l'organisation du MCE en fonction des besoins. Dans la foulée du Sommet sur l'économie et l'emploi avec les partenaires socio-économiques, le gouvernement met en place quatre mécanismes de suivi : le Comité de suivi des décisions du Sommet (...) est présidé par le PM et réunit une vingtaine de partenaires représentant les différents groupes présents au Sommet ; le Secrétariat du Sommet (...) chargé d'appuyer le Comité de suivi et qui doit s'arrimer avec les comités ministériels et les ministères ; le Comité interministériel de coordination des projets économiques chargé « ... du traitement accéléré des projets économiques et de création d'emplois » et le Centre de coordination des projets économiques qui offre un soutien aux promoteurs de projets dans leurs démarches auprès des différents MO gouvernementaux³⁸⁹. Le Secrétariat du Sommet sera intégré au Bureau du Sommet du Québec et de la jeunesse le 1^{er} mars 1999 et organisera une rencontre du Comité de suivi en juin 1998, puis une septième et dernière rencontre en avril 1999; il terminera son travail de coordination au cours de l'année 1999-2000. Quant au comité interministériel et au Centre de coordination des projets économiques, le gouvernement décide de leur maintien et de leur consolidation en octobre 1999 y voyant « ... des lieux de concertation où les ministères responsables des différents projets peuvent plus

³⁸⁶ Sont également transférés : le Secrétariat au développement des régions, le Secrétariat à l'action communautaire autonome, le Secrétariat à la concertation, le Secrétariat à la famille, le Secrétariat à l'autoroute de l'information. *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 12.

³⁸⁷ Le Secrétariat à la dérèglementation sera rapatrié au MCE dès novembre 1996 à la suite d'un engagement pris par le PM au Sommet sur l'économie et l'emploi : *Rapport annuel MCE, 1996-1997*, p. 33. Les secrétariats à la jeunesse et aux affaires autochtones seront à nouveau rattachés au MCE au début du deuxième mandat du PQ en 1998 : *Rapport annuel MCE, 1998-1999*, p. 33.

³⁸⁸ Il passera de 128 employés permanents au 31 mars 1995 à 96 au 31 mars 1996. Il est difficile de comparer les données pour les années subséquentes, la base de calcul ayant changé pour indiquer les effectifs autorisés », ce qui inclut tout le personnel, pas seulement les « permanents ». La nouvelle base de calcul des effectifs autorisés indique 142 en 1997-1998, un niveau qui ira en diminuant jusqu'à 114 en 2000-2001. *Rapport annuel MCE, 1994-1995*, p. 13, *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 14. Rapports annuels du MCE de 1997-1998 à 2000-2001 aux pages 12.

³⁸⁹ *Rapport annuel MCE, 1996-1997*, p. 30-31.

facilement établir entre eux, et avec les autres organismes concernés les liens de collaboration ou de communications appropriés », autre indice de la nécessité de passerelles de coopération entre les MO³⁹⁰ ; ils continueront leurs travaux jusqu'en 2000-2001. Par ailleurs, en octobre 1997, un Secrétariat aux organismes gouvernementaux est mis sur pied au MCE pour voir à la mise en œuvre des recommandations du Groupe de travail sur les organismes gouvernementaux, chargé d'examiner le rôle et les fonctions de 204 organismes gouvernementaux : sorte de relance du comité Gobeil de 1986, le rapport de députés du parti au pouvoir présidé par M. J. Facal comportait des recommandations pouvant annoncer un programme de travail important justifiant la création d'un secrétariat dédié à cette fin,³⁹¹ mais la suite des événements montra vite le peu d'utilité de cette unité administrative dont le mandat prit fin en 2000-2001.

Le deuxième Conseil des ministres formé par M. Bouchard, après les élections générales de novembre 1998, renoue avec l'ampleur des cabinets des années 1970 et 1980 avec 27 membres : il compte seulement un ministre titulaire de ministère de plus qu'en 1996 (19), mais il nomme huit ministres sans portefeuille (ministre délégué ou responsable). Il augmente aussi à six le nombre de ministres d'État, tous titulaires de ministères qui pèsent lourds dans le budget de l'État et qui sont les seuls à faire partie du Comité des priorités présidé par le PM³⁹². C'est également le cabinet qui compte le plus de femmes à ce moment de l'histoire du Québec, dont trois ministres d'État. À l'amorce du 2^e mandat du PQ et jusqu'à son départ en 2001, le PM Bouchard apporte peu de changements à l'organisation du MCE; nous avons mentionné les principaux ci-dessus.

Succédant à M. Bouchard comme PM du Québec en mars 2001, M. Bernard Landry formera un CM plus modeste que celui de son prédécesseur (24), essentiellement dû à la diminution des ministres délégués sans portefeuille (ramené à 5), le nombre de ministres titulaires de ministère demeurant à 19 (pour 22 ministères). Un cabinet surtout marqué par les nouvelles affectations (15) dans la continuité, avec un seul nouveau venu. En portant le nombre de ministres d'État à dix, le message d'une mission particulière se dilue bien qu'ils fassent tous partie du Comité des priorités ; le discours d'assermentation est muet sur cette notion de ministre d'État. Le PM fait

³⁹⁰ *Rapport annuel MCE, 1999-2000*, p. 31.

³⁹¹ *Rapport annuel MCE, 1997-1998*, p. 30. *Rapport annuel MCE, 2000-2001*, p. 35.

³⁹² Les cabinets des différents premiers ministres, site de l'Assemblée nationale du Québec et communiqué du MCE du mardi 15 décembre 1998 : « Le premier ministre du Québec présente les membres du Conseil des ministres ».

aussi une place importante aux femmes dans son cabinet avec sept nominations, dont cinq ministres d'État, toutes membres du Comité des priorités ; il confie également la présidence des six comités ministériels à des femmes. Le PM Landry réserve l'idée d'innovation à la création d'une nouvelle fonction dans le parlementarisme québécois, le secrétaire d'État : il en désigne quatre qui, sans être ministre, pourront participer au CM et aux comités ministériels de coordination « ... pour les sujets qui les concernent », l'intention étant de « ... consacrer à certains dossiers une importance et un soin particulier » en plus d'accroître la visibilité auprès de la population³⁹³.

L'enchaînement des événements menant à la désignation de M. Landry comme PM est rapide et il choisit de maintenir les institutions du Conseil exécutif avec un minimum de changements. L'organisation autour du CM est maintenue avec son Comité des priorités et ses six comités ministériels thématiques et le Comité de législation. L'organisation administrative du MCE n'est pas modifiée. Le rapport annuel du MCE de 2000-2001 fait ressortir toutefois un rôle important du Secrétariat du Comité des priorités dans la concertation interministérielle en politiques publiques, son expertise se traduisant par « ... la mise en œuvre des mécanismes appropriés de concertation interministérielle pour faciliter la cohérence dans l'élaboration ou la révision des politiques et des actions gouvernementales. »³⁹⁴ Signe d'une matière de plus en plus sensible pour le gouvernement, la Direction des communications a été détachée en juillet 2000 de la Direction générale de l'administration pour être placée sous la responsabilité de la directrice de cabinet du Secrétaire général du CE (ibid., p. 53).

Par contre, le premier rapport annuel de gestion du MCE de 2001-2002 va refléter des changements apportés par le PM au rôle du Comité des priorités ainsi qu'à certains comités ministériels. Le Comité des priorités perd son rôle décisionnel et d'arbitrage pour une intervention axée sur la formulation au CE de « ... ses observations et ses recommandations sur les priorités à établir par le gouvernement », la vision d'ensemble, la détermination des priorités, les arbitrages à faire, l'examen des dossiers stratégiques ayant des incidences interministérielles et l'encadrement de la planification stratégique demeurant au cœur de ses mandats

³⁹³ Les cabinets des différents premiers ministres, site de l'Assemblée nationale du Québec et communiqué du MCE du 8 mars 2001 : « Le premier ministre du Québec présente les membres du Conseil des ministres ».

³⁹⁴ *Rapport annuel MCE, 2000-2001*, p. 17.

spécifiques³⁹⁵. Quatre comités permanents demeurent intacts, deux autres sont fusionnés pour former le Comité ministériel de l'emploi, du développement économique et de la recherche et un comité s'ajoute, celui de la jeunesse dans la foulée du Sommet de la Jeunesse, qui a entre autres comme mandat « ... le suivi de la mise en œuvre de la politique jeunesse et du plan d'action qui en découle ... » (ibid., p. 23).

La structure administrative du MCE fait l'objet de quelques modifications et les ajouts ont pour effet de hausser sensiblement le niveau d'effectifs du MCE (ibid., p. 89). Les mandats de réforme administrative sont transférés au CT et au MRCI, le Secrétariat à la jeunesse est reconstitué et le Bureau de la Capitale nationale s'ajoute à la structure (ibid., p. 24). L'unité administrative en appui au Comité des priorités prend le nom de Secrétariat aux priorités et projets stratégiques et un volet s'ajoute à son mandat, soit celui d'assurer « ... le suivi général des politiques gouvernementales. » À son rôle de coordonnateur du Réseau de veille intégrée sur les politiques publiques s'ajoute celui de l'animation du Cercle des sous-ministres adjoints et associés et d'une collaboration à l'animation du Forum des dirigeantes et dirigeants des organismes gouvernementaux, un nouveau lieu de contact direct pour le MCE avec ces dirigeants administratifs (ibid., p. 26). Le Centre de coordination des projets économiques est remplacé par un Secrétariat aux investissements publics et est chargé de « coordonner l'action gouvernementale en vue de la réalisation et du suivi du plan d'accélération des investissements publics ... » (ibid., p. 26) décidé par le gouvernement en vue de contrer les impacts négatifs sur l'économie et l'emploi des attentats terroristes du 11 septembre 2001 : dans le *plan d'action et la politique économique du gouvernement* regroupant les mesures annoncées dans le discours du budget 2002-2003, le gouvernement Landry fait notamment le choix de devancer des investissements publics de 3 milliards de dollars³⁹⁶. En 2002-2003, un Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques s'ajoute à la structure du MCE en appui au ministre responsable de ce mandat et en préparation des États généraux tenus en février 2003 sur cette question³⁹⁷.

Puisqu'il s'agit aussi d'un élément important dans la cohésion de l'action gouvernementale, un pas important est franchi dans le contrôle des communications gouvernementales par la création

³⁹⁵ *Rapport annuel de gestion, MCE, 2001-2002*, p. 21-22.

³⁹⁶ *Discours sur le budget 2002-2003*, prononcé à l'Assemblée nationale par Mme Pauline Marois, vice-première ministre et ministre d'État à l'Économie et aux Finances, le 1^{er} novembre 2001, p. 14.

³⁹⁷ *Rapport annuel de gestion, MCE, 2002-2003*, p. 29 et 41.

d'un Secrétariat à la communication gouvernementale qui reçoit du CM le mandat « ... d'assurer une gestion des communications gouvernementales qui en augmente l'impact et la pertinence en fonction des préoccupations de la population. » Une partie des budgets de communications des MO est allouée au MCE et un avis de pertinence est requis du Secrétariat pour que des budgets soient transférés aux MO ; il a aussi pour mandat d'offrir des services-conseils aux MO et de partager « ... avec eux une vision horizontale des communications gouvernementales. »³⁹⁸ (Ibid., p. 27)

En janvier 2002, le PM Landry procédera à un important remaniement ministériel, sans changer le nombre de ministères pour autant avec 22, mais en haussant sensiblement le nombre de membres autour de la table du CM. De fait, il multipliera les fonctions avec « ... 22 ministres en titre, 11 ministres d'État, 15 ministres délégués, 29 ministres responsables et 4 secrétaires d'État. » (Gélinas, 2003, p. 167) Plusieurs observateurs font alors un lien avec l'approche des élections générales ; mais auparavant, le gouvernement a pris soin de geler la masse salariale du personnel de cabinet au niveau établi avant le remaniement (ibid., p. 168).

L'action des divers gouvernements du PQ durant la période fera évoluer certaines questions importantes du point de vue de la coordination gouvernementale et de la coopération IO. Il en est ainsi des réformes administratives dans l'administration gouvernementale et dans les instances décentralisées, de l'implantation d'un nouveau cadre de gestion gouvernementale (que nous traiterons comme événements distincts plus loin dans ce chapitre), des questions reliées à la déontologie et à l'éthique des dirigeants politiques, administratifs et des fonctionnaires, de la dérèglementation, du passage de l'État québécois à l'ère de l'autoroute de l'information, ainsi que de la réforme de la justice administrative.

En matière **d'éthique et de déontologie**, le gouvernement fait adopter tôt au début de son mandat un projet de loi pour baliser le comportement des administrateurs publics de tous les organismes publics, le PM Bouchard le situant comme un moyen de solidifier le lien de confiance entre l'État et les citoyens³⁹⁹. Les CA sont tenus d'adopter un « code d'éthique et de discipline » pour les administrateurs publics ; un règlement vient compléter la Loi en indiquant

³⁹⁸ *Rapport annuel de gestion, MCE, 2001-2002*, p. 27.

³⁹⁹ Message inaugural de la 2^e session de la 35^e législature, *Journal des Débats de l'Assemblée nationale du Québec*, M. Lucien Bouchard, 25 mars 1996.

les principales règles de conduite, les rubriques à traiter dans le code propre à l'organisme et le délai pour le faire, obligation respectée par la plupart en 2003. Par ailleurs, des lacunes constatées par le VG dans les dispositifs de la fonction publique amènent le gouvernement à nommer au MCE un secrétaire adjoint à l'éthique et à la législation pour coordonner avec le SCT la consolidation de l'infrastructure éthique de l'administration gouvernementale. Il s'en suit toute une série de mesures : en 2001, mise sur pied d'un réseau de répondants en éthique dans les MO et en 2002, révision du Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, adoption d'une Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise et adoption de la Directive sur l'utilisation éthique du courriel, d'un collecticiel et des services d'Internet par le personnel de la fonction publique. Le MCE et le SCT firent rapport à la commission parlementaire des travaux effectués et le VG considéra que la plupart de ses observations avaient été prises en considération lors de son suivi.

Pourtant annoncé dans le programme du gouvernement en 1996, ce n'est qu'en 2002 à la suite d'évènements embarrassants pour son gouvernement que le PM Landry fait adopter une Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying afin notamment d'obliger les lobbyistes à s'enregistrer. Il emploie un moyen peu courant, une directive du premier ministre, pour préciser des situations de conflits d'intérêts potentiels où les ministres, les membres de leur cabinet et les sous-ministres, au moment où ils cessent d'exercer leurs fonctions officielles, ne pourront pas obtenir de contrat ou travailler pour un organisme public, pour un temps déterminé⁴⁰⁰; en contrepartie, le gouvernement fait adopter une politique pour permettre la tenue de concours réservés aux directeurs de cabinet et au personnel politique de niveau professionnel, une brèche dans le régime général des concours adopté depuis 1978. Au global, les règles de conduite se resserrent durant la période pour les autorités gouvernementales, le personnel politique et le personnel de l'administration publique; la mise en place d'une infrastructure de l'éthique, avec son lot de séances de formation et d'outils de référence, la disponibilité de répondants en éthique dans les MO et les démarches d'identification de risques éthiques fait en sorte que les gestionnaires et l'ensemble des fonctionnaires sont mieux outillés pour identifier les dilemmes éthiques et les traiter (cf. note 1 Appendice III)

⁴⁰⁰ Directive du premier ministre concernant les règles applicables lors de la cessation d'exercice de certaines fonctions pour l'État, Québec, 19 février 2002.

L'allègement réglementaire devient un projet constant sous les gouvernements du PQ, le CM établissant un secrétariat à cet effet au sein du MCE et lui confiant une mission à plusieurs volets : analyser les projets de loi et de règlement et faire des recommandations au Comité des priorités; procéder à l'analyse des plans triennaux de révision réglementaire des MO, faire rapport au CM et assurer le suivi; coordonner certains dossiers horizontaux; recommander des mesures de simplification administrative dans l'application des lois et règlements touchant les entreprises et les individus; être la porte d'entrée des avis et commentaires du milieu des affaires sur l'activité réglementaire et suivre les expériences hors Québec⁴⁰¹. Progressivement, des décrets viennent obliger les MO à déposer un plan triennal de révision des normes légales et réglementaires et à produire une étude d'impact pour tout projet pouvant entraîner des coûts de 10 millions de dollars et plus pour le privé, ou les invitent à conclure une entente administrative avec le secrétariat avant de soumettre un projet au CM.

Dans la foulée du Sommet de 1996, le gouvernement décide de constituer le Groupe conseil sur l'allègement réglementaire, composé surtout de gens d'affaires et appuyé par le secrétariat : il produira quatre rapports de 1998 à 2003 où il traite de la réglementation qui nuit le plus aux entreprises, de la simplification des obligations administratives imposées aux entreprises et de la simplification des formalités administratives. Son dernier rapport conclut que 68 de ses recommandations antérieures ont produit des effets tangibles alors que 22 autres n'avaient pas eu de suites. Selon l'appréciation du MCE, ces mesures vont porter fruit, les MO réglementant mieux et moins : 400 en moyenne durant les deux années de 1995 à 1997 contre 600 en moyenne les trois années précédentes. Les MO proposent plus d'une centaine de mesures d'allègement réglementaire ou de simplification administrative; de nombreuses analyses d'impact sont produites et le nombre d'avis donnés par le secrétariat aux MO sur leurs projets va en diminuant chaque année. Le secrétariat collabore avec les MO pour axer davantage la réglementation sur les résultats et pour tirer avantage des nouvelles technologies de l'information (cf. note 2 Appendice III)

Bien qu'en gestation depuis plusieurs années, **la réforme de la justice administrative** va constituer un autre geste marquant du gouvernement de cette période pour clarifier les fonctions administratives et les fonctions juridictionnelles et ajuster dans la foulée le rôle et les

⁴⁰¹ *Rapport annuel MCE, 1994-1995*, p. 46.

caractéristiques institutionnelles de plusieurs organismes impliqués dans la justice administrative. Nous estimons qu'il s'agit d'un changement important dans la coordination gouvernementale pour la clarté du rôle des institutions et des acteurs, avec des incidences sur les décisions prises par l'administration à l'égard des citoyens et des personnes morales et sur leurs recours⁴⁰². Ainsi, la *Loi sur la justice administrative*

(...) établit des règles générales de procédure applicables aux décisions individuelles prises à l'égard d'un administré et distingue à cet égard les décisions prises dans l'exercice d'une fonction administrative et celles prises dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle. Les premières sont les décisions de l'Administration gouvernementale et celle-ci est tenue, dans sa procédure, de respecter le « devoir d'agir équitablement »; les secondes sont celles du Tribunal administratif du Québec ou d'un autre organisme de l'ordre administratif « chargé de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative » et la procédure suivie doit alors permettre « un débat loyal, dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale ».⁴⁰³

Ces distinctions entre les fonctions ont pour effet de déjudiciariser les décisions de l'Administration, mais aussi d'assurer qu'elles puissent être contestées « ... devant un forum qui réponde aux exigences d'indépendance et d'impartialité et qui offre un débat formel et loyal aux parties. » (Ibid., p. 82). Cet exercice conduit également à déterminer la limite de la décision de la justice administrative, le Tribunal ne pouvant « ... substituer son appréciation de l'intérêt public ou d'autres critères que le décideur de première ligne est tenu de considérer dans l'application de la politique publique », la responsabilité de l'appréciation d'opportunité politique et de l'intérêt général ... » revenant aux décideurs administratifs (ibid., p. 87).

Un autre bénéfice important de ces distinctions de fonctions amène à déterminer à quels décideurs attribués un statut d'indépendance et d'impartialité élevé et quels organismes sont visés (ibid., p. 78). Un bon nombre d'organismes sont ainsi intégrés à l'intérieur d'un nouvel organisme, le Tribunal administratif du Québec, ainsi que certaines compétences d'autres organismes et même de la Cour du Québec (ibid., p. 85). Des règles particulières prévues dans la Loi (sur la direction du tribunal, ses séances et ses ressources) permettent d'assurer

⁴⁰² « Elle implique que le décideur de première ligne doit agir équitablement, prendre, avec la rigueur que la loi impose, des décisions de qualité, c'est-à-dire claires, compréhensibles et accessibles pour le citoyen concerné, bien fondées et motivées; elle implique aussi, s'il doit procéder à une enquête, qu'il le fasse selon un mode inquisitoire et non contradictoire de manière à recueillir tous les faits et les éléments d'information nécessaires pour prendre la bonne décision; elle implique aussi que le décideur soit tenu, avant de décider, de fournir au citoyen des informations et des explications et de lui permettre de présenter ses observations, en respectant un mode décisionnel qui accorde 'au citoyen l'occasion de convaincre (l'Administration) de l'existence de certains éléments' ». (Ibid., p. 84)

⁴⁰³ Ibid., pp. 77-78.

l'indépendance de l'institution⁴⁰⁴. D'autres mesures particulières viennent assurer aux membres leur indépendance et leur impartialité ce qui octroie un statut particulier à ces titulaires d'emplois supérieurs par rapport aux autres titulaires nommés à la prérogative du gouvernement.

Le nouveau Conseil sur la justice administrative « ... établit le pont entre le système de justice et les administrés », étant composé d'une majorité de membres qui n'exercent pas de fonctions au Tribunal et avec pour mandats d'édicter le code de déontologie des membres, de faire enquête sur les plaintes les concernant et de donner son avis au président du Tribunal et au ministre sur diverses questions (ibid., p. 91-92).

Le changement apporté par cette nouvelle Loi est tel qu'il nécessite l'adoption de la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative* pour en assurer la mise en œuvre en venant modifier un grand nombre d'autres lois. Autre signe de l'ampleur et de la complexité de la réforme, un bilan devra être déposé à l'ANQ en 2003 sur la mise en œuvre de la loi et sur l'opportunité, le cas échéant, de la modifier (art. 200 de Loi sur la justice administrative). (Cf. note 3 Appendice III)

Avec le changement de siècle, la période 1994-2003 s'avère également celle du passage de l'État québécois à **l'ère de l'autoroute de l'information** dans la diffusion de l'information et même dans les modalités du service aux citoyens et aux entreprises, ainsi qu'à l'interne. Réagissant à des signaux d'un retard du Québec en cette matière, le premier discours inaugural du gouvernement du PQ affirme qu'il ne ratera pas son entrée sur « l'autoroute de l'information » et qu'une politique est en voie d'élaboration⁴⁰⁵. Le PM Parizeau lui accorde suffisamment d'importance pour faire adopter un décret par le CM en août 1995 créant un comité ministériel sur les technologies de l'information, un Secrétariat de l'autoroute de l'information, un Fonds rattaché au MCE, ainsi qu'un comité interministériel présidé par le secrétaire général associé au Secrétariat. Les orientations de base de la stratégie de mise en œuvre de l'autoroute de l'information sont adoptées par le CM en hiver 1996, les MO sont invités à élaborer leur plan d'action et des consultations sont menées dans les secteurs privé et public. Le CM doit

⁴⁰⁴ *Loi sur la justice administrative*, 1996, c. 54, art. 75-98.

⁴⁰⁵ *Journal des Débats*, ANQ, 29 novembre 1994, discours d'ouverture de la 1^{re} session de la trente-cinquième Législature par le premier ministre Jacques Parizeau : « Et, quoi qu'en disent la Cour suprême et le ministre fédéral du Patrimoine, le Québec ne ratera pas son entrée sur l'autoroute de l'information. Nous avons ici les ressources et le talent. Le Québec doit se doter d'une politique, plusieurs ministères y travaillent. »

départager les responsabilités entre les acteurs centraux : le secrétariat du MCE se voit confier l'orientation et le suivi du développement du site gouvernemental sur internet et le CT, la gestion du site et l'élaboration des encadrements⁴⁰⁶. La première phase du Fonds, avec 50 millions de dollars, est vite engagée pour financer 52 projets. Le PM Bouchard ajoute une deuxième phase au Fonds, mais transfère le secrétariat et son mandat au ministère de la Culture et des Communications (ibid., p. 12).

Le gouvernement adopte la *Politique de l'autoroute de l'information – Agir autrement* en 1998 dont le contenu témoigne de l'importance des enjeux qu'il y décèle pour la société et pour l'État. Un chapitre de la politique est consacré à rapprocher l'État du citoyen et des entreprises et fixe le défi de faire de l'État un utilisateur modèle des nouvelles technologies de l'information. En plus d'énoncer des stratégies, le document constitue un plan d'action détaillé comportant 49 mesures placées sous la responsabilité de 13 ministères et organismes. L'une de ces mesures incombe à tous les MO et annonce un changement majeur de dynamique dans la relation entre les employés de l'État, les citoyens et les entreprises : « Prendre les dispositions nécessaires pour que les citoyens et les entreprises puissent communiquer directement, par voie électronique, avec les employés de l'État chargés de leur fournir de l'information et des services. »⁴⁰⁷ L'importance grandissante d'internet pour la jeunesse et pour les services aux citoyens amène le PM Bouchard en 1998 à redonner de la visibilité à ce mandat en nommant au sein du nouveau CM un ministre délégué à l'Autoroute de l'information et aux Services gouvernementaux; sous le PM Landry, à compter de 2001, l'autoroute de l'information relève à nouveau de la compétence du ministère de la Culture et des Communications (une ministre d'État cette fois). Jusqu'en 2003, le ministère de la Culture et des Communications veille au déploiement de l'autoroute de l'information dans la société québécoise en assurant le suivi des mesures de la politique et en gérant le Fonds⁴⁰⁸; ses interventions en ce domaine reposent majoritairement sur de la concertation interministérielle et des partenariats avec l'externe⁴⁰⁹.

⁴⁰⁶ *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 48.

⁴⁰⁷ *Politique de l'autoroute de l'information – Agir autrement*, Gouvernement du Québec, 1998. Mesure 5.3.

⁴⁰⁸ *Rapport annuel de gestion 2001-2002, ministère de la Culture et des Communications*, p. 8 et 25. *Rapport annuel de gestion 2002-2003, ministère de la Culture et des Communications*, p. 8.

⁴⁰⁹ « Au cours de l'année, divers dossiers ont permis de sensibiliser les grands transporteurs en télécommunication et de procéder à l'accompagnement de projets régionaux, de favoriser les échanges entre partenaires par des mécanismes de concertation interministériels, d'appuyer certaines initiatives associées aux affaires électroniques et

Une autre pièce clé pour un usage légal et sécuritaire de l'autoroute de l'information est ajoutée en 2001 avec la Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information (L.R.Q., c. C 1.1) : malgré toutes les dispositions prévues, la Loi institue un comité multidisciplinaire pour « ... favoriser

des normes et des standards techniques mis en place pour la réalisation des objets de la présente loi ... » et lui confie un mandat substantiel (art. 63 à 68). Une belle illustration de la nécessité pour les instances centrales de faciliter la coopération inter organisationnelle prend ici la forme de la création d'un Fonds de partenariat interministériel par le CT, en juin 2000, avec un engagement de 9,7 millions de dollars jusqu'en 2003, destiné à « simplifier, accélérer et à faciliter les services aux citoyens et aux entreprises ». Il permet entre autres projets : la création d'une infrastructure à clés publiques pour sécuriser les transactions électroniques, une trousse de démarrage d'entreprise, le service québécois de changement d'adresse, une banque de données sur les statistiques officielles du gouvernement du Québec⁴¹⁰.

Une autre indication de l'impact majeur de l'infrastructure gouvernementale sur les services aux citoyens et les services administratifs internes nous est donnée par la mise en place des répertoires gouvernementaux, considérés par le SCT comme une « pièce maîtresse de l'Administration électronique » : « Ils apportent une solution complète pour gérer les données de référence du gouvernement, notamment les données sur les programmes et services, sur les citoyens, sur les entreprises et sur les employés », un projet mobilisant plusieurs MO⁴¹¹. La mise en place de l'intranet gouvernemental, qui prend le relais en 2001 du Centre d'affaires gouvernemental implanté en 1997, constitue un autre changement majeur dans la dynamique interne de collaboration entre les MO, avec pour « ... principal objectif d'améliorer l'efficacité des employés grâce au partage des connaissances et à un accès plus facile à l'information. »⁴¹² (Cf. note 4 Appendice III)

de procéder à l'élaboration et à la diffusion, en septembre 2003, du *Guide du cyberconsommateur*. » (Ibid., p. 26)

⁴¹⁰ *Rapport annuel 2000-2001, Conseil du trésor*, p. 48. *Rapport annuel de gestion 2001-2002, Conseil du trésor*, p. 74.

⁴¹¹ *Rapport annuel de gestion 2002-2003, Conseil du trésor*, p. 57-58.

⁴¹² Il contient différents outils d'information ainsi qu'un forum de discussion, un espace pour l'échange de documents et pour le dépôt de formulaires électroniques. *Rapport annuel de gestion 2001-2002, Conseil du trésor*, p. 65. Le niveau de fréquentation du site est en augmentation : « ... de 13 990 800 pages consultées en 2001-2002 à 15 170 200 en 2002-2003, soit une augmentation de 8,4 % ». : *Rapport annuel de gestion 2002-2003, Conseil du trésor*, p. 59.

Les cabinets politiques (52)

En formant son Conseil des ministres de 19 membres, le PM Parizeau avait indiqué sa recherche d'une plus grande cohésion et son engagement à être économe. Alors que les cabinets de ministres du gouvernement précédent pouvaient compter jusqu'à dix attachés politiques, il impose un maximum de cinq attachés à ses ministres (Duchesne, 2004, p. 307). La période n'est pas marquée par des changements significatifs dans les principaux rôles attribués aux cabinets politiques depuis deux décennies, bien que la préparation du référendum sur le statut du Québec influence l'agenda des ministres et forcément de leurs adjoints politiques.

Dans la perspective d'un référendum qui pourrait faire du Québec un État souverain, M. Parizeau se prépare aux suites d'une éventuelle victoire électorale en se préoccupant de la collaboration qu'il pourra obtenir des hauts fonctionnaires. Encore dans l'opposition, il confie à une personne de confiance le soin de préparer un rapport sur la haute fonction publique afin « ... d'identifier les gens sur lesquels le PQ peut compter pour une action rapide comme celle-là et quels sont ceux qui pourraient être des obstacles à une telle action » (Duchesne, 2004, p. 275). Assurant vouloir respecter à la lettre la Loi sur la fonction publique, il considère cependant que pour les « ... 450 postes que la loi réserve aux nominations de l'exécutif, eh bien, l'exécutif prendra toute décision qu'il juge utile à partir du principe suivant : on ne fera pas la souveraineté sans souverainistes. » (Idem)

De fait, la politisation dans les nominations de la haute direction de l'administration gouvernementale se maintient à un rythme comparable aux gouvernements précédents⁴¹³. Selon l'analyse qu'en font MM. Bourgault et Gow après une année de mandat, le PQ aura remplacé

... à peu près la même proportion de sous-ministres que l'avaient fait les libéraux en 1985: cependant ils ont agi beaucoup plus tôt, ils ont frappé surtout du côté des hauts fonctionnaires identifiés aux libéraux - tandis qu'en 1985 on avait libéré autant de postes que la machine partisane l'exigeait - et les péquistes ont nommé une moins grande proportion de personnes identifiées à leur parti que les libéraux. / Chez les sous-ministres associés et adjoints, on observe un plus faible taux de changements, moins de nominations partisans qu'entre 1985 et 1995 mais une forte concentration de celles-ci au Conseil exécutif. Là où le taux de nominations partisans est le plus élevé, c'est dans le réseau des délégations du Québec à travers le Canada et le monde : l'importance de bien transmettre le message souverainiste semble justifier un tel mouvement. (Idem)

⁴¹³ *Année politique au Québec 1994-1995*, 1995, Denis Monière et Roch Côté éd., Fides, « L'administration publique – une autre façon de gouverner », Jacques Bourgault et James Iain Gow, version électronique consultée, p. 9.

Ces auteurs constatent également de très nombreux changements chez les hauts dirigeants des organismes, « ... le haut taux de libéraux qui s'y trouvaient, l'autonomie de gestion et les salaires élevés attisent la convoitise des amis du régime et l'attention du pouvoir de nomination. » (Idem) Le changement de garde s'opère aussi dans de grandes sociétés d'État ; dans son discours inaugural du 29 novembre 1994, le PM Parizeau avait déjà annoncé son intention de modifier les lois constitutives de plusieurs sociétés d'État⁴¹⁴. À la Caisse de dépôt et placement, la fonction de président-chef de l'exploitation est éliminée avec le changement de loi, le dernier titulaire ayant démissionné auparavant ; l'autre PDG quitte à la fin mars 1995 et « ... un souverainiste de longue date remplace les libéraux précédents » (Duchesne, 2004, p. 449). À la même période, le gouvernement nomme un souverainiste reconnu à la présidence du CA d'Hydro-Québec ; le PDG en place annonce son départ à la fin de l'été et le gouvernement procède à la nomination de dix nouveaux administrateurs sur un CA qui en compte 17 (Duchesne, 2004, p. 450).

Le rôle des premiers ministres (53)

Le rôle prépondérant du premier ministre dans la direction et la coordination de l'État québécois se révèle davantage dans cette période qui voit se succéder trois premiers ministres avec des programmes de gouvernement et des styles de gestion différents.

Le PM Parizeau, s'organisant avant tout pour un rendez-vous référendaire dans moins de douze mois, opte pour une coordination très centralisée à la tête de l'État avec un nombre limité de ministres et un seul comité ministériel qu'il préside, le Comité des priorités, et qui lui permet de suivre tous les dossiers importants. Il accorde une place importante aux femmes avec trois membres sur six au Comité des priorités; il innove en nommant un député comme délégué régional dans chaque région administrative qui se rapporte directement au PM et qui est invité à interpeler les ministres. Certains analystes qualifieront son style d'intervention de plus « présidentiel » que collégial⁴¹⁵. Ayant annoncé durant la campagne électorale « une autre façon de gouverner », il n'entreprend pas de grandes réformes, mais les prépare dans la perspective d'un

⁴¹⁴ « Par ailleurs, nous allons aussi, avec le dépôt de deux projets de loi, revenir à la structure de direction d'origine de la Caisse de dépôt et placement et de la société Hydro-Québec. Elle avait fait ses preuves. »

⁴¹⁵ *Année politique au Québec 1994-1995*, 1995, Denis Monière et Roch Côté éd., Fides, « La vie parlementaire : l'état de grâce écourtée », Louis Massicotte, version électronique consultée.

État souverain : il met l'administration en mode diminution budgétaire et invite les gestionnaires à agir avec les moyens à leur disposition, simplement et en évitant le « mur à mur », estimant leur avoir donné une plus grande marge de manœuvre avec l'approche des enveloppes budgétaires fermées et la création des unités autonomes de service. Il mise sur le partenariat à l'interne avec les syndicats et les associations d'employés et parvient à signer une entente sur l'organisation du travail qui sera très profitable tout au long des deux mandats du PQ. À l'externe, les grandes consultations structurées s'organisent autour de la Commission sur l'avenir du Québec. Ayant raté de peu le grand objectif de sa vie professionnelle, il démissionne après à peine 13 mois en qualité de PM.

Devenu chef du PQ sans opposition et PM du Québec en janvier 1996, M. L. Bouchard organise le programme du gouvernement en vue d'une reprise de contrôle des finances publiques, avec pour objectifs à moyen terme d'éliminer le déficit budgétaire annuel, de réaliser les engagements du programme électoral du parti et de mener les réformes requises pour redonner au Québec sa marge de manœuvre. Dès l'assermentation de son CM, il annonce l'intention de son gouvernement de parvenir à cet objectif ambitieux en partenariat avec la société civile. Négociateur reconnu, il réunit les partenaires de la société civile lors de grands sommets où il parvient à les faire adhérer à l'objectif, les amène à prendre des engagements pour contribuer à l'investissement et à l'emploi, les mobilise pour coordonner des projets et les réunit périodiquement pour faire le point sur l'avancement des réalisations et des engagements.

L'organisation de son gouvernement revient à un schéma similaire à celui du PQ des années 1980 avec un Comité des priorités (avec trois femmes) et des comités ministériels par grande mission, transférant à d'autres ministères certains mandats transversaux jusque là bien ancrés au MCE, pour les rapatrier plus tard. Invoquant des économies budgétaires et une plus grande cohésion dans l'action, son gouvernement réduit les organismes centraux de coordination au CM et au CT, l'ORH étant intégré au CT en juin 1996. Il préside aux décisions menant aux plus importantes réformes dans l'administration gouvernementale qui prévalent encore pour l'essentiel 16 ans plus tard, de même que dans le secteur de l'Éducation et des municipalités. Son gouvernement parvient à réduire les effectifs de la fonction publique et des réseaux de la santé et de l'éducation à un niveau sans précédent par des programmes de départs volontaires, non sans quelques perturbations dans la livraison des services et en empruntant plus d'un milliard de

dollars à rembourser sur de nombreuses années pour les financer. Aidé aussi par une conjoncture économique plus favorable, son gouvernement parvient à l'équilibre budgétaire un an plus tôt que prévu et pour la première fois depuis les années 1950, selon les méthodes comptables gouvernementales pratiquées à l'époque⁴¹⁶; cet équilibre budgétaire annuel sera maintenu tout au long de la période et le gouvernement du PM Bouchard commencera à réinvestir dans plusieurs secteurs affectés par une longue période de restrictions budgétaires.

C'est le « pragmatisme politique » qui caractériserait le mieux son action comme PM selon M. Jean-François Caron. Désireux de servir l'intérêt général de la société québécoise, il est aussi guidé par d'autres balises « ... à savoir la volonté d'agir de manière consensuelle en dépassant les lignes partisans ainsi que le respect des minorités. »⁴¹⁷ En matière de recherche de consensus, nous l'avons vu à l'œuvre avec la tenue des Sommets sur les finances publiques, sur l'Économie et l'emploi. Sa préoccupation pour les minorités s'est manifestée à plusieurs occasions, notamment en réaction à un bilan de la CDPJ sur le déséquilibre de représentation des diverses composantes de la société dans la fonction publique qui l'ont amené à confier un mandat à deux ministres en vue de proposer des correctifs appropriés, ce qui a entraîné notamment une modification à la LFP⁴¹⁸ et des objectifs d'embauche ambitieux et sans précédent pour redresser

⁴¹⁶ Le VG, M. Guy Breton, ne fait pas le même calcul et estime le déficit plus élevé que l'établit le gouvernement : « En décembre 1997, il critique les pratiques comptables qui, selon lui, cachent 1,5 \$ milliard de déficit au-delà des 2,2 \$ milliards déclarés. À son avis, deux pratiques ont produit ce résultat : d'un côté, le gouvernement a décidé d'amortir sur une période de 16 ans les frais de 1 \$ milliard causés par les programmes de départs assistés des fonctionnaires et employés du service public en 1997 ; d'autre part, le recours de plus en plus fréquent aux fonds spéciaux vient brouiller les cartes, car leurs dépenses ne sont pas comptabilisées avec celles du gouvernement dans son ensemble. En 1996-1997, le gouvernement du PQ a créé pas moins de 15 fonds spéciaux, dont le Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier et le Fonds de gestion des départs assistés. De plus, le gouvernement ne comptabilise pas toutes ses obligations concernant les régimes de retraite. Revenant plusieurs fois sur cette question, Guy Breton déclare notamment, en janvier 1998, que les comptes publics de 1996-1997 ne reflètent pas fidèlement la situation financière du gouvernement du Québec. Le ministre des Finances, Bernard Landry, réplique que la pratique des fonds spéciaux remonte à 1975, et qu'il y en avait une vingtaine du temps du gouvernement Bourassa. » *L'année politique au Québec, 1997-1998* (1999), dir. Robert Boily, Presses de l'Université de Montréal, « Les partis de gouvernement et l'administration publique : les convergences l'emportent », James Iain Gow et André Guertin, version consultée en ligne.

⁴¹⁷ CARON, Jean-François (2015), *Lucien Bouchard – le pragmatisme politique*, PUL, Agora canadienne. « Tel que nous l'avons mentionné précédemment, cette volonté de ne pas privilégier les options dogmatiques en tentant plutôt de rallier les individus derrière l'intérêt général est une composante essentielle du pragmatisme politique. Pareille attitude fut perceptible dès ses premiers mois au pouvoir après que son gouvernement eut pris la décision de s'attaquer à l'équilibre des finances publiques. Au lieu d'imposer unilatéralement des solutions impopulaires qui auraient pu avoir pour effet de miner l'atteinte de cet exercice jugé fondamental pour l'avenir de la société québécoise, il s'était alors attardé à dégager un large consensus autour de la question. » p. 81

⁴¹⁸ Le mandat est confié, lors du discours inaugural de la 36^e Législature en mars 1999, au ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et au président du CT : « Dans ce nouveau mandat, je ne vois pas de raison de

la situation (une nomination sur quatre devant provenir d'un membre des groupes cibles). Mené par la détermination du PM, le gouvernement restreint l'autonomie de ses MO en intervenant dans l'exercice de leur pouvoir de nomination, estimant insuffisants les résultats obtenus après 10 ans de programmes d'accès à l'égalité.

Ministre important des cabinets du PM Bouchard en qualité de ministre des Finances, le PM Landry va poursuivre la consolidation des réformes entreprises et y ajoutera quelques initiatives de son crû durant les deux années où il exercera la fonction. Il inscrit son programme de gouvernement sous le défi du maintien et du partage de la prospérité tout en gardant les finances équilibrées et « ... mettra l'accent sur la solidarité sociale, la santé, la famille et l'enfance, l'éducation, l'emploi, les régions et la culture. »⁴¹⁹. Dans la continuité de ses prédécesseurs, il accorde une place importante aux femmes dans son cabinet. Il désigne pas moins de 10 ministres d'État, diminue le nombre de ministres délégués et innove en créant une nouvelle fonction, le secrétaire d'État, qui n'est pas ministre, mais en appui à un ministre et qui pourra assister aux réunions du CM pour ses dossiers. Il redonne plus de pouvoir au CM en retirant au Comité des priorités le rôle décisionnel et d'arbitrage qu'il avait auparavant pour une intervention axée sur la formulation de recommandations au CM. Il recentre le rôle du MCE sur les politiques publiques et la planification stratégique, transférant les mandats de réforme administrative au CT et au MRCI. Il accentue le contrôle du gouvernement sur les communications gouvernementales en créant un Secrétariat à la communication gouvernementale avec un mandat et des ressources lui permettant d'assurer la cohésion du message diffusé par les MO. C'est aussi sous sa direction qu'une infrastructure éthique est déployée dans la fonction publique et qu'une loi sur les lobbyistes est adoptée, imposant dans son sillage des restrictions de fonctions aux membres du CM, à certains membres des cabinets politiques et aux sous-ministres lorsqu'ils cessent d'exercer

ne pas arriver aussi à faire une place équitable à la diversité québécoise. Le ministre des Relations avec les citoyens et le président du Conseil du trésor proposeront un calendrier et des moyens pour y arriver. » En novembre de la même année, des amendements à la LFP sont adoptés à l'unanimité par les députés de l'ANQ (pour faire disparaître les niveaux sur les listes de déclaration d'aptitudes et accroître ainsi le potentiel de nomination des membres de groupes sous-représentés) et une décision du gouvernement donne, au-delà des cibles des programmes d'accès à l'égalité, des objectifs d'embauche exigeants et oblige les MO à rendre compte dans leur rapport annuel de leurs résultats. Une disposition est intégrée dans la LAP en 2000 à l'article 29 pour indiquer que la commission parlementaire peut discuter de ces résultats lors de la comparution des SMDO. Le PM Bouchard a aussi fait adopter une autre loi importante, la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics, touchant plus de 700 organismes et 500 000 emplois, loi en vigueur le 1^{er} avril 2001.

⁴¹⁹ *Journal des débats*, ANQ, 22 mars 2001, 2^e session de la 36^e Législature, discours d'ouverture du premier ministre Bernard Landry.

leurs fonctions.

Adoptant un style plus collégial que ses deux prédécesseurs, il les consulte davantage, se fait plus expéditif dans l'approbation des dossiers soumis au CM et réserve plus de temps pour discuter de la situation politique et des grandes politiques, une approche appréciée de ses ministres, mais un style de gestion peu connu du grand public⁴²⁰ :

« Le rôle des ministres n'est pas de se pencher longuement sur les dates d'ouverture de la chasse et de leurs variantes pour le chevreuil ou l'original : il y a des comités techniques pour cela. Le rôle d'un CM est plutôt de réfléchir sur les grandes politiques économiques et sociales, de voir un peu d'avance comment la conjoncture évolue, de vérifier si ses réformes sont bien équilibrées... (...) Manifestement, la formule Landry plaît à ses ministres. » (Vastel, 2001, p. 410)

L'un des principaux acteurs du gouvernement dans l'atteinte du déficit zéro, il s'emploie à préserver cet équilibre comme lui enjoint la loi qu'il a fait adopter en 1996⁴²¹, mais en fait modifier le titre en 2001 pour mieux refléter la situation en Loi sur l'équilibre budgétaire.

Réforme parlementaire (54)

Dès le premier discours inaugural du gouvernement du PQ en 1994, la question revient à l'ordre du jour : « Nous allons aussi discuter de réforme parlementaire, car il faut redonner à cette Assemblée et à chacun de ses membres le pouvoir réel du législateur. » Nous examinerons les changements sous l'angle de la coordination et de la coopération IO.

Depuis la Loi adoptée en 1993, les commissions parlementaires sectorielles ont la possibilité d'entendre les SMDO sur leur gestion administrative. Conformément à son engagement, le nouveau gouvernement du PQ fait voter l'abolition des articles concernant la réduction des effectifs et ne laisse que les articles concernant l'imputabilité des SMDO⁴²². En 1997, d'abord de façon expérimentale puis en vertu d'amendements au Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission de l'administration publique (CAP) est créée avec le mandat d'entendre le VG sur son rapport annuel et d'examiner les questions soulevées en présence des SMDO concernés, alors que la Commission des finances publiques, succédant à la Commission du budget et de

⁴²⁰ « Pourtant, Landry a changé beaucoup de choses et a impressionné, mais ce fut dans le secret des réunions du conseil des ministres et de son groupe parlementaire, et dans le huis clos des conférences intergouvernementales. La population, elle, n'en a rien vu. » VASTEL, 2001, p. 408.

⁴²¹ L. Q., *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire*, 1996, c. 55. *Loi sur l'équilibre budgétaire*, 2001, c. 56.

⁴²² L. Q., *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, 1995, c. 11.

l'administration, « conservait le mandat d'étudier la politique budgétaire du gouvernement et les comptes publics. »⁴²³ La CAP va continuer de jouer son rôle avec l'adoption de la LAP en 2000, mais en bénéficiant de nouveaux mécanismes de nature à améliorer son travail d'analyse de la gestion administrative.

D'ailleurs, les députés membres de la CAP contribuent par leurs travaux d'audition du VG et des SMDO en vertu de la loi sur l'imputabilité, entre 1993 et 2000, à ce que les autorités gouvernementales identifient mieux les informations requises pour le succès de cet exercice et les inscrivent dans la LAP, pendant que les parlementaires et les hauts fonctionnaires apprivoisent cet exercice délicat en évitant les débats politiques relevant de l'autorité du ministre. Les premières expériences suscitent des échos positifs de la part des hauts fonctionnaires⁴²⁴. Les premiers dirigeants d'UAS comparaissent devant la CAP en 1997 et 1998⁴²⁵, une invitation qui contribue à accorder un statut important à ce nouveau type d'organisation, alors que la loi prévoit seulement la comparution des SMDO. La direction de la réforme administrative du MCE relève en 1999 une approche plutôt négative de cet exercice d'imputabilité, occasionnée par l'utilisation des rapports du VG et du Protecteur du citoyen (axés sur des problèmes de gestion) et l'absence d'indicateurs et de discussions sur la performance⁴²⁶. Des inquiétudes se manifestent chez les administrateurs et s'expliquent « par le fait que la reddition de comptes administrative s'est implantée sans que les concepts et les façons de faire devant en baliser l'application ne soient bien définis. » (Idem) Une perception qui n'est pas sans fondement si l'on considère la volonté exprimée par la CAP de bien exploiter le rapport du VG :

⁴²³ *La Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale*, CHAGNON, Jacques, Revue parlementaire canadienne, vol. 28, no. 2, 2005. Version électronique consultée, dernière mise à jour 2015-10-31. Le 21 octobre 1998, l'ANQ rend la Commission permanente : *Quatrième rapport semestriel sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organisme public*, Commission de l'administration publique, 16 juin 1999, p. 1.

⁴²⁴ « Malgré le caractère vague de ces dispositions [loi sur l'imputabilité], l'expérience de la reddition de comptes aux députés des commissions parlementaires a été entreprise dès le printemps 1995 et de l'avis des hauts fonctionnaires consultés, les trois premiers exercices menés (notamment avec le secrétaire du Conseil du trésor) se sont avérés très positifs. » *Année politique au Québec 1994-1995*, 1995, Denis Monière et Roch Côté éd., Fides, « L'administration publique – une autre façon de gouverner », Jacques Bourgault et James Iain Gow, version électronique consultée, p. 10.

⁴²⁵ *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 5, mai 1998, « Comparution de deux UAS devant la Commission de l'administration publique », p. 9. *Journal des débats*, ANQ, 1^{er} octobre 1997, vol. 35, no 1, « Auditions du secrétaire associé aux services gouvernementaux et du directeur général des services aériens et postaux... ». *Journal des débats*, ANQ, 26 février 1998, vol 35, no 34, « Audition de la sous-ministre associée de Tourisme Québec ».

⁴²⁶ *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 7, juin 1999, « La reddition de comptes au cœur de la gestion par résultats », p. 1.

La Commission cherche de la sorte à s'assurer que chacun des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics mis en cause dans un tel rapport aura à s'expliquer publiquement à l'égard des lacunes relevées par le Vérificateur général et à exposer les mesures mises en œuvre pour y remédier.⁴²⁷

Au-delà de l'impact public des auditions, la Commission publie tous les six mois un rapport sur ses travaux de la période où elle expose ses constats, ses conclusions et recommandations. Elle porte une attention particulière aux résultats des suivis effectués par le VG sur ses vérifications antérieures et sur les suites que les MO donnent à ses propres recommandations.

Invité à mieux faire connaître cette commission parlementaire aux gestionnaires par l'entremise du bulletin *Autrement* en 1998, son président M. Jacques Chagnon indique qu'elle « ... est surtout préoccupée par les résultats des programmes et leurs impacts, la performance des organisations et l'amélioration des processus internes », tout comme elle peut signaler des déficiences, relever les bons coups des gestionnaires et même appuyer l'adoption de nouveaux moyens et outils⁴²⁸. Il insiste sur le fait que cette institution permet aux députées et députés « ... d'apporter une contribution essentielle à une meilleure gestion de l'appareil public », un énoncé qu'on retrouvera en substance dans le premier article de la LAP en 2000 ! Questionné sur les tendances qu'il voit se dessiner, il donne certaines balises qui reflètent les besoins des parlementaires et qui seront incorporées dans la LAP :

Il ne fait aucun doute qu'un accent de plus en plus important sera mis sur la responsabilisation des gestionnaires et la souplesse administrative. Cela suppose, pour un proche avenir, que les ministères et organismes devront mettre en place leurs outils d'évaluation et leurs indicateurs de performance, et qu'ils devront les peaufiner. Il faut connaître les impacts des programmes, la performance relative des ministères et organismes, et rendre compte des résultats. (Idem).

Certes, les membres de la CAP ont eu amplement d'occasions d'expérimenter la formule puisqu'ils ont tenu 28 auditions en vertu de la loi sur l'imputabilité des SMDO entre mars 1996 et l'entrée en vigueur de la LAP en 2000, entendant soit des sous-ministres, des dirigeants d'organismes ou d'UAS et procédant à l'examen de l'ensemble de la gestion d'une organisation ou d'un programme en particulier. Si les parlementaires se sont employés à mettre à l'aise leurs interlocuteurs, à pratiquer une approche non partisane, les administrateurs appelés à comparaître ont aussi contribué à baliser l'exercice en indiquant dans quelles limites ils situaient leur témoignage eu égard à leurs obligations en vertu des lois et autres dispositions en vigueur. Nous

⁴²⁷ *Quatrième rapport semestriel sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organisme publics*, Commission de l'administration publique, 16 juin 1999, p. 1.

⁴²⁸ *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 6, novembre 1998, « La Commission de l'administration publique, vous connaissez ? », p. 4-5.

en trouvons un bel exemple avec l'audition du Secrétaire du CT en février 2000 sur les programmes de départs volontaires qui avaient suscité de nombreuses critiques de la part du VG. D'entrée de jeu, le Secrétaire du CT indique aux parlementaires que sa reddition de comptes ne saurait porter que sur la gestion administrative du programme par le SCT, qu'il ne peut révéler des éléments liés aux recommandations faites à son ministre ou au gouvernement, qu'il a un devoir de réserve qui ne lui permet pas d'émettre d'opinions sur les décisions du gouvernement, ce qui ne l'empêche pas cependant d'exposer la nature des divergences de vues du SCT avec le VG sur certaines questions⁴²⁹.

La CAP se saisit également de problématiques récurrentes qui interpellent les parlementaires et qui surgissent à l'occasion du dépôt d'un rapport prévu par une disposition particulière d'une loi. Par exemple, les parlementaires décident de mener des consultations particulières sur les emplois occasionnels au gouvernement à la suite d'un rapport déposé par le CT qui venait de modifier substantiellement le cadre de gestion de ces emplois et de leurs titulaires. La CFP et les syndicats viennent faire état de diverses problématiques, notamment celle concernant les occasionnels embauchés pour une longue durée sans pouvoir accéder à un emploi régulier (aussi désignés comme « faux occasionnels »). Après deux séances d'auditions, incluant les explications du SCT, les députés recommandent au président du CT et au gouvernement de trouver une solution durable à cette situation qui revient périodiquement devant les parlementaires depuis plusieurs décennies⁴³⁰. Le président du CT assure la Commission qu'il examinera ses recommandations⁴³¹ et de fait, il y donne suite sur le fond en mettant fin au régime d'exception pour les titulaires d'emplois occasionnels, les soumettant au régime des concours réguliers, une solution radicale et efficace qui n'a pas de comparable au Canada : la transition vers le nouveau régime va nécessiter la tenue d'examens ou de concours réservé à plus de 15 000 occasionnels satisfaisant certains critères⁴³² et par la suite la tenue de nombreux concours pour disposer de listes de déclaration d'aptitudes permettant de combler autant les emplois réguliers que les emplois occasionnels.

⁴²⁹ *Journal des débats de la Commission de l'administration publique*, 24 février 2000, vol 36, no 23, « Audition du secrétaire du Conseil du trésor sur les programmes de départs volontaires à la retraite conformément à la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics ».

⁴³⁰ *Troisième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics – 2^e partie*, Commission de l'administration publique, 2 juin 1998.

⁴³¹ *Journal des débats de la Commission des finances publiques*, 30 avril 1998, vol. 35, no 48, « Étude des crédits du CT... ».

⁴³² *Rapport annuel du Conseil du trésor – 2000-2001*, p. 38 et 46.

La CAP ne se limite pas à examiner la gestion d'un MO à la fois. Les problématiques interministérielles que lui révèlent les rapports du VG l'amènent à interpellier plusieurs dirigeants de ministères ou d'organismes. Nous en trouvons un bel exemple avec l'audition des principaux dirigeants impliqués dans la coordination des travaux liés à l'adaptation à l'an 2000 des systèmes informatiques : lors d'une même séance de travail de la commission, le secrétaire du CT, le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux ainsi que le sous-ministre de l'Éducation sont invités à éclairer les parlementaires après un rapport du VG qui indique que le SCT ne dispose pas de toute l'information lui permettant de coordonner l'opération, pas plus que les ministères chargés des réseaux. Le rapport du VG fait aussi « ... ressortir l'absence de coordination centrale à l'égard des réseaux et des entreprises du gouvernement, de même qu'en ce qui a trait aux échanges d'information entre les entités. »⁴³³ À une autre occasion, ce sont deux sous-ministres qui sont convoqués pour discuter d'une problématique qui entre dans la mission de leurs deux organisations, à savoir le financement de la recherche en santé et de la recherche sociale⁴³⁴. La CAP s'adapte aux types d'enjeux interministériels : plusieurs sous-ministres sont invités à éclairer les parlementaires sur les subventions aux municipalités⁴³⁵ ou à faire le point sur la tarification des biens et services gouvernementaux⁴³⁶.

Les parlementaires se trouvent donc bien préparés à poursuivre leur travail de législation sur le nouveau cadre de gestion gouvernementale lorsqu'une commission spéciale de l'ANQ est chargée d'entendre et de questionner les 22 groupes intéressés dans le cadre de la consultation générale sur l'énoncé de politique *Pour de meilleurs services aux citoyens – un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*.⁴³⁷ Lorsque le président du CT dépose le projet de loi 82 sur la LAP le

⁴³³ *Journal des débats de la Commission de l'administration publique*, 7 octobre 1998, vol. 35, no 51, « Audition du secrétaire du Conseil du trésor, du sous-ministre de la Santé et des Services sociaux et du sous-ministre de l'Éducation sur l'adaptation à l'an 2000 des systèmes informatiques conformément à la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics ».

⁴³⁴ *Journal des débats de la Commission de l'administration publique*, 5 avril 2000, vol. 36, no 26, « Audition du sous-ministre de la Santé et des Services sociaux et du sous-ministre de la Recherche, de la Science et de la Technologie concernant la coordination et le financement de la recherche en santé et de la recherche sociale conformément à la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics ».

⁴³⁵ *Journal des débats de la Commission de l'administration publique*, 15 septembre 1999, vol. 36, no 11, « Audition de sous-ministres sur les subventions aux municipalités conformément à la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics ».

⁴³⁶ *Journal des débats de la Commission de l'administration publique*, 11 février 1998, vol. 35, no 30, « Examen des recommandations du Vérificateur général concernant la tarification des biens et services gouvernementaux ».

⁴³⁷ *Journal des débats de la Commission spéciale sur un nouveau cadre de gestion de l'appareil gouvernemental*, ANQ, 21-22-23-30 septembre 1999, vol. 36, no 1.

17 novembre 1999, il indique que les commentaires faits lors des auditions de cette commission spéciale et ceux obtenus lors de la consultation au sein de l'administration ont amené le gouvernement « ... à modifier ou reformuler un certain nombre de dispositions qui se retrouvaient dans la proposition de loi qui accompagnait l'énoncé de politique publié en juin »⁴³⁸. Les parlementaires auront encore l'occasion d'améliorer le projet de loi puisque la Commission des finances publiques consacra plus de 36 heures à l'étude détaillée des articles tout en procédant en parallèle à l'étude détaillée du projet de loi 94 sur l'administration financière, autre pièce importante de ce recadrage de la gestion gouvernementale. Même si l'opposition libérale y apporte toute sa collaboration et souscrit à une évolution des modes de gestion, elle ne vote pas en faveur de l'adoption de la LAP arguant principalement qu'il aurait fallu au préalable revoir les missions de l'État⁴³⁹.

L'adoption de la LAP a pour effet, non seulement de consacrer le principe de la reddition de comptes, mais aussi d'en préciser l'objet, d'en étendre la portée, de la situer dans un continuum logique du processus de gestion gouvernementale et de reconnaître la contribution des parlementaires dans le contrôle et l'amélioration de la gestion des ministères et organismes. La Commission doit ajuster ses méthodes d'examen aux nouveaux mécanismes disponibles⁴⁴⁰, mais cherchera un bon moment une façon de répondre à une exigence de la loi qui prévoit une audition de l'ensemble des MO au moins une fois par année (au 24 mars 2004, 79 MO sont assujettis à cette disposition). Esquissant une sorte de bilan des retombées des travaux de la CAP en 2005, son président de l'époque, M. J. Chagnon estime qu'ils augmentent la portée du rapport du VG en lui donnant plus de visibilité, qu'ils donnent l'occasion aux MO de rendre public leur plan d'action pour corriger les lacunes identifiées par le VG et tenir compte des recommandations de la CAP dans ses rapports trimestriels, qu'ils permettent aux MO d'expliquer leurs programmes et de présenter leurs « bons coups » aux députés et profitent aux parlementaires par une meilleure connaissance des programmes et de la gestion (idem).

⁴³⁸ *Index du Journal des débats*, ANQ, 36^e Législature, 1^{re} session, Cahier n°64, 17 novembre 1999, pages 3606-3617.

⁴³⁹ *Index du Journal des débats*, ANQ, 36^e Législature, 1^{re} session, Cahier n°112, 25 mai 2000, pages 6221-6226.

⁴⁴⁰ « En commission parlementaire, les discussions peuvent porter sur la déclaration de services aux citoyens, les résultats obtenus par rapport aux aspects administratifs du plan stratégique ou du plan annuel de gestion des dépenses ainsi que sur toute autre matière de nature administrative signalée dans un rapport du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen. » *La Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale*, CHAGNON, Jacques, *Revue parlementaire canadienne*, vol. 28, no. 2, 2005. Version électronique consultée, dernière mise à jour 2015-10-31.

Le processus de mise au point du nouveau cadre de gestion gouvernementale a été suffisamment long et a suscité assez de consultations et d'expertise pour que le gouvernement et les députés laissent le temps d'implantation faire son œuvre, même si le libellé d'ensemble comporte certaines imprécisions⁴⁴¹. Lorsque le bilan de la mise en œuvre de la LAP, après 5 ans, sera discuté en commission parlementaire, les députés conviendront avec le Secrétaire du CT que plusieurs aspects du nouveau cadre de gestion méritent d'être améliorés (nous y reviendrons à la section consacrée à ce thème).

Évolution dans la conception du rôle de l'État : État partenaire (55)

Au-delà des différences notables qui peuvent exister entre le cadre général de coordination d'un État provincial au sein d'une fédération comme celle du Canada et celui d'un État souverain que le gouvernement du PQ projetait d'établir à la suite d'un référendum gagnant, la conception que se fait le gouvernement de M. Parizeau d'un État partenaire diffère sensiblement de l'État-accompagnateur du gouvernement précédent.

Dans le discours inaugural ouvrant la 1^{re} session de la 35^e Législature, M. Parizeau indique que son parti ne voit plus l'État de la même façon que lors de son premier mandat, car au lieu d'agir seul, il doit agir en partenariat : « Lors de notre dernier passage au pouvoir, il nous semblait que l'État devait être l'outil privilégié, qu'il fallait, en certains cas, en étendre la présence, et nous l'avons fait, souvent avec succès. Mais nous pensons aujourd'hui que là où l'État agit seul, il agit mal. » Après avoir donné des exemples où son gouvernement a déjà agi en partenariat et d'autres où il estime que le gouvernement précédent a mal agi et a agi seul, le PM annonce « ... des mesures législatives qui viendront consacrer la nouvelle concertation entre l'État et ses employés », l'état des finances publiques étant « ... une raison de plus pour écouter les propositions d'économie et de réorganisation du travail qui proviennent des employés de l'État. » Si l'État doit rester à l'écart parfois, il peut aussi faciliter des actions des entreprises⁴⁴².

⁴⁴¹ A. Gélinas lui reconnaîtra plusieurs qualités, mais aussi plusieurs imprécisions, ambiguïtés et omissions, y compris en matière de reddition de comptes. Gélinas, 2003, p. 612 à 654.

⁴⁴² « Parfois, il est essentiel pour l'État de ne pas s'en mêler, souvent il est utile de mettre un peu d'huile dans l'engrenage, d'accélérer l'émission d'un permis, de mettre en contact un entrepreneur et un financier. » Assemblée nationale du Québec, *Journal des Débats*, 29 novembre 1994, discours d'ouverture de la 1^{re} session de la trente-cinquième Législature par le premier ministre Jacques Parizeau.

Le PM fait un lien entre ce partenariat patronal-syndical et une autre mesure innovatrice qu'il qualifie de révolutionnaire dans la façon de gérer l'État, à savoir l'instauration d'enveloppes budgétaires fermées par ministère, aux nombreuses qualités : liberté de gestion pour le ministère, mariage de la flexibilité et de la responsabilité, conservation des gains de productivité dans le ministère :

Cette collaboration nous permettra de faire beaucoup plus. La présidente du Conseil du trésor va instaurer une véritable révolution dans la façon dont l'État est géré. Chaque ministère aura droit à une enveloppe fermée et disposera de sa liberté de gestion. Ce sera le mariage de la flexibilité et de la responsabilité. Surtout, les efforts d'augmentation de la productivité ne seront pas constamment confisqués par le Conseil du trésor comme c'était le cas jusqu'à maintenant, ce qui était démotivant. (Idem)

Et cet État partenaire des années quatre-vingt-dix doit montrer plusieurs savoirs : « ... écouter, proposer, mobiliser, diriger ... accompagner ... », mais la nouveauté dans le discours gouvernemental vient surtout du moyen d'action privilégié, la solidarité⁴⁴³.

Tout en préparant les études sur la restructuration de l'État, il met en place au MCE une direction de la réforme administrative et se montre sensible aux demandes des entreprises en systématisant le travail de déréglementation réactivé par le PM D. Johnson. Mais la possibilité de changements encore plus radicaux pour simplifier et amincir l'État, à l'approche du référendum promis sur la souveraineté, se trouve liée au rapatriement de toutes les compétences : « Nous pensons que l'État a atteint sa masse critique et, si les Québécois décident l'an prochain d'éliminer tout un niveau de gouvernement – le fédéral – nous aurons collectivement l'occasion de simplifier, d'amincir et de coordonner l'action gouvernementale dans un État moderne. »⁴⁴⁴ Devant la tournure du scrutin référendaire, il doit laisser à ses successeurs le soin de trouver d'autres voies pour parvenir à un État partenaire plus simple et plus efficace.

Le PM Bouchard va utiliser encore plus à fond la carte du partenariat comme moyen de redonner à la société et à l'État québécois les moyens de ses ambitions par le contrôle de ses finances publiques. Tout au long de son mandat, il va réunir les principaux représentants de la société civile pour prendre avec eux et réaliser des engagements pour atteindre cet objectif et ainsi

⁴⁴³ « L'État québécois des années quatre-vingt-dix doit savoir écouter, proposer, mobiliser, diriger, oui, et accompagner, et le moyen qu'il doit utiliser pour faire bouger les choses, c'est la solidarité: solidarité des individus, solidarité des entreprises, des écoles, des organisations syndicales et patronales, solidarité des élus de tous les niveaux. » Idem.

⁴⁴⁴ Idem.

façonner des rapports plus consensuels : jamais un gouvernement n'était allé aussi loin dans la prise de décision collective, dans l'implication de représentants de la société civile pour la réalisation de « chantiers » engageant l'État et dans la reddition de comptes périodiques à ces représentants sur une longue période.

Comme le gouvernement libéral précédent, il se questionne sur la possibilité de réduire la taille de l'État en regardant du côté des organismes gouvernementaux, mais y parvient mieux en réduisant de façon importante les effectifs de la fonction publique et des réseaux et procède à un remodelage majeur et durable du cadre de gestion gouvernementale. La pratique du partenariat, tant à l'interne avec les syndicats qu'à l'externe avec les principaux représentants de la société civile aidera le gouvernement à atteindre plus tôt que prévu l'équilibre budgétaire et à dégager des surplus pour réinvestir dans certaines priorités; il réussit également à obtenir de certains partenaires de l'argent pour un Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail⁴⁴⁵. Mais le partenariat ne réussit pas à s'installer avec les municipalités dans l'opération des fusions municipales alors que le gouvernement parvient à obtenir les consensus nécessaires pour la transformation du statut des commissions scolaires. Et certaines négociations de conventions collectives, notamment avec les infirmières, se termineront par une loi de retour au travail punitive.

S'adressant aux gestionnaires en 1997, le secrétaire du CT résume ainsi le « modèle québécois » en matière de révision du rôle de l'État et de son fonctionnement :

De nombreuses réformes sont à l'ordre du jour pour revoir le rôle de l'État et son mode de fonctionnement ou de gestion. / Le Québec n'échappe pas à ce vent de changement. Cependant, notre façon d'envisager les réformes est différente à certains égards. Ainsi, le modèle québécois, comme on l'appelle, fait une place importante au rôle de l'État en matière économique et sociale. Il se caractérise également par le dialogue entre les agents socio-économiques, comme l'atteste le récent Sommet sur l'économie et l'emploi.⁴⁴⁶

En faisant une place importante à la table de ces décideurs aux représentants de l'économie sociale, le gouvernement contribue à la légitimation et à l'augmentation d'organismes privés sans but lucratif et de coopératives qui s'ajoutent aux partenaires du secteur public et parfois,

⁴⁴⁵ *Rapport annuel MCE - 1997-1998*, p. 37-38. Le Fonds de 250 millions de dollars est alimenté à parts égales par les contribuables, les sociétés et les institutions financières; il est sous la responsabilité du PM qui se fait conseiller par un comité composé « ... presque exclusivement de représentants externes du gouvernement. »

⁴⁴⁶ *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 3, février 1997, p. 1, « Un nouvel art de gérer ».

prennent le relais de l'État, à moindre coût, quand celui-ci réduit sa présence. Un changement suffisamment important pour que le secrétaire général du gouvernement interpelle les gestionnaires sur cet enjeu et sur les adaptations requises dans l'appareil public : « Le développement et la consolidation du secteur de l'économie sociale sont très importants pour l'avenir du Québec. Cette nouvelle façon de faire de l'économie invite à des changements de culture et de pratiques dans les ministères et organismes gouvernementaux. »⁴⁴⁷ Dans le même numéro spécial consacré à cette thématique, la présidente du Chantier de l'économie sociale (issue du Sommet sur l'économie et l'emploi) répond à une série de questions pour éclairer les gestionnaires de la fonction publique sur ses caractéristiques et ses avantages :

Depuis longtemps, cohabitent au Québec les services aux citoyens dans le domaine public, dans le domaine privé et dans le domaine de l'économie sociale. C'est ce que l'on a simplement soulevé au Sommet sur l'économie et l'emploi, en mettant en valeur l'économie sociale. / Les entreprises de l'économie sociale peuvent être une option alternative par rapport à la privatisation. Elles permettent de continuer à offrir des services aux citoyennes et citoyens par le biais d'organisations à portée collective plutôt que privée. On peut ainsi s'assurer que les sommes investies répondent en priorité aux besoins de la population et non pas à des impératifs financiers (ibid., p. 3).

La recherche de consensus et la pratique du partenariat vont se poursuivre dans les dernières années du gouvernement du PQ sous le PM Landry, notamment avec la mise en œuvre des engagements pris au Sommet du Québec et de la jeunesse en 2000⁴⁴⁸ et la tenue du Sommet de Montréal (juin 2002) en collaboration avec la nouvelle ville de Montréal résultant des fusions municipales⁴⁴⁹. Sous sa gouverne, c'est l'implantation du nouveau cadre de gestion gouvernementale qui modifie de façon sensible les relations à l'intérieur de l'organisation gouvernementale, ainsi qu'entre l'administration, les citoyens et les entreprises, en plus de fournir aux parlementaires de nouveaux outils pour surveiller la gestion gouvernementale et contribuer à son amélioration. Cette nouvelle dynamique et la pression de certains événements amènent son gouvernement à consolider l'infrastructure éthique de la fonction publique, à

⁴⁴⁷ Dans l'énoncé des devoirs qui restent à réaliser, il y a une forme d'invitation à leur faire une place comme partenaires du secteur public : « Malgré l'importance du travail accompli, il nous reste des devoirs à faire : mieux préciser le rôle de chacun des acteurs, orienter de nouvelles ressources vers l'économie sociale, favoriser de nouvelles occasions de développement de marchés, décloisonner nos structures, etc. » *Autrement Spécial*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, janvier 1999, p. 1.

⁴⁴⁸ *Rapport annuel de gestion MCE – 2001-2002*, p. 74 : « Le 31 mars 2002, quelque 94 mesures et actions avaient été réalisées par le gouvernement, à la suite du sommet, pour un investissement total de près de 2,3 milliards de dollars. À ce nombre s'ajoutent six mesures réalisées par les partenaires de la société civile. »

⁴⁴⁹ *Rapport annuel de gestion MCE – 2002-2003*, p. 38.

légiférer pour encadrer le lobbyisme et à établir des règles plus contraignantes pour les ministres, le personnel de cabinet et les sous-ministres en vue de contrer de potentiels conflits d'intérêts.

7.1.2.2 Changements au niveau 2 : les ministères

Les ministères (56)

Les gouvernements du PQ de la période 4 sont moins actifs dans les mouvements de structures touchant les ministères que les gouvernements qui ont précédé depuis 1970 (cf. tableau 25 ci-dessous). Nous ne bénéficions pas ici de la série de données établies par M. L. Ouellet pour la période 1960/1994 ; nous avons établi le nombre de mouvements institutionnels touchant les ministères pour la période 4 en nous référant au relevé détaillé de M. A. Gélinas (2003) et nous avons établi nous-mêmes la classification du type de mouvements décrit par M. Gélinas selon la typologie de M. Ouellet.

Tableau 25

Tableau des mouvements institutionnels : ministères (de 1960 à 2003)

(Tableau constitué à partir des données des tableaux 1B à 5B jusqu'en 1994[Ouellet, 1997]) et d'André Gélinas [2003] pour la période 1994-2003⁴⁵⁰)

Période	Total	AM	CM	DM	FM	MM	PM	RM	SM
1960/1966	18	5	4		5			4	
1966/1970	13	2	3	2		2		3	1
1970/1976	15	8			2	1		4	
1976/1985	21		3	5	2		3	8	
1985/1994	24	3	1	2	7		5	6	
1994-2003	14		5	2	4	1		2	
AM : ajout d'un secteur d'action tout nouveau à un ministère CM : création d'un ministère tout nouveau									

⁴⁵⁰ Gélinas (2003), données tirées du tableau 4.2 p. 172 à 176.

DM : détachement d'un ministère d'un autre ministère
FM : fusion ou intégration d'un ministère à un autre ministère ou exceptionnellement à un organisme
MM : modification des pouvoirs d'un ministère
PM : intégration d'une partie de ministère à un autre ministère
RM : remplacement d'un ministère par un nouveau ministère ou exceptionnellement par un nouvel organisme
SM : suppression d'un ministère

Il faut rappeler que le PM D. Johnson avait donné un coup de barre majeur dans la structure en éliminant huit ministères lors de la formation de son cabinet en janvier 1994. M. Parizeau maintiendra la même base pour son CM de 1994, tout comme le PM Bouchard en 1996, la lutte au déficit budgétaire aidant. Ce n'est que par la suite que certains ministères seront créés pour mettre en œuvre certaines priorités du programme du gouvernement, parfois pour une courte durée : le ministère des Régions (1998), le ministère de la Métropole (1998) intégré au ministère des Affaires municipales en 1999, le ministère des Relations avec les citoyens (1998) qui verra s'ajouter l'Immigration la même année, le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie (1998), intégré au ministère de l'Industrie et Commerce en 2001, le ministère de l'Autoroute de l'information et Services gouvernementaux (1998) intégré au CT l'année suivante (le volet inforoute sociétal retourne au ministère de la Culture et des Communications en 2001). D'autres changements consistent à reconstituer des structures qui ont déjà existé comme c'est le cas pour le ministère du Travail et pour le ministère de la Famille et Enfance ou à procéder à des changements de nom : Emploi et Solidarité (1998) transformé en ministère de la Solidarité sociale la même année.

L'un des changements importants pour la coordination centrale vient de l'intégration de l'ORH au CT en 1996⁴⁵¹, motivée pour le gouvernement par un besoin de renforcement de la coordination en matière de gestion des ressources humaines et d'économies budgétaires découlant du regroupement des services administratifs des deux organisations. Un gain sur le plan de la coordination se réalise dans l'intégration des structures, les responsables des mandats de gestion des ressources humaines ayant relevé de l'ORH peuvent dorénavant échanger directement avec les autres secteurs de ressources du SCT et avoir un accès direct aux décideurs.

Comme le font observer MM. Gow et Guertin, ce mouvement s'inscrit dans la tendance : « Au chapitre des *organismes centraux*, la tendance, au Québec comme ailleurs, est à leur réduction.

⁴⁵¹ L. Q., *Loi sur le transfert des attributions de l'Office des ressources humaines*, 1996, c. 34.

Le temps n'est plus au développement planifié de nouvelles interventions étatiques. En période de restrictions budgétaires, les organismes de contrôle prennent le dessus. »⁴⁵² L'idée émise à la commission Lemieux-Lazure en 1990 par MM. L. Bernard et R. Després de donner un rôle plus englobant au CT en matière de gestion des ressources s'accomplit progressivement, après le rapatriement des Services gouvernementaux et de certaines unités du ministère des Communications sous le gouvernement précédent. Le leadership du CT dans la mise en place du nouveau cadre de gestion gouvernementale se manifeste par la prise en main des opérations par le président du CT et son secrétariat et par le transfert de mandats du MCE au SCT, à l'exception de la planification stratégique, des politiques publiques et de la reddition de comptes interne.

Il est plausible que le remaniement des structures des ministères, qui s'avère lourd à opérer (nécessite l'adoption d'une loi), exige plusieurs mois de travail, est coûteux en budgets et en temps perdu à la transition, ne soit guère populaire en période d'austérité budgétaire, surtout quand il a été amplement utilisé les décennies précédentes⁴⁵³. En contrepartie, le PM dispose d'un pouvoir de nomination qui a peu d'impact sur les structures, mais offre une visibilité politique immédiate aux projets qu'il veut valoriser tout en gratifiant le député qui en bénéficie d'une place autour de la table du CM (ou tout près), d'avantages reliés à sa charge et d'une plus grande influence dans sa région. Les PM du PQ vont se prévaloir largement de ce levier et se montrer inventif avec la désignation d'abord de députés délégués régionaux (16), de ministres d'État de plus en plus nombreux avec la succession des PM et de la création de la fonction de secrétaires d'État (qui ne sont pas des ministres, mais peuvent participer au CM pour leur dossier), sans compter les ministres délégués dont le nombre varie à chaque nouveau cabinet et les ministres responsables dont le nombre atteint 29 en 2002. En ajoutant les autres fonctions

⁴⁵² *L'année politique au Québec, 1997-1998* (1999), dir. Robert Boily, Presses de l'Université de Montréal, « Les partis de gouvernement et l'administration publique : les convergences l'emportent », James Iain Gow et André Guertin, version consultée en ligne.

⁴⁵³ Les propos du PM Parizeau vont dans ce sens lors de l'assermentation de son cabinet : « Nous avons trouvé inopportun, par exemple, de jumeler l'Immigration et les Communautés culturelles avec les Affaires internationales. Nous n'avons pas changé d'avis, mais nous sommes trop pressés de nous attaquer aux vrais problèmes pour nous empêtrer dans un changement de structures. » Conférence de presse du 26 septembre 1994, *Présentation du Conseil des ministres ...*, par le premier ministre M. Jacques Parizeau.

parlementaires particulières attribuées à l'Assemblée nationale, il n'y a plus beaucoup de députés sans fonction particulière commandant des indemnités supplémentaires dans ce contexte⁴⁵⁴.

7.1.2.3 Changements au niveau 3 : les organismes autonomes

Les organismes autonomes, vue d'ensemble (57)

Nous estimons que le nombre de mouvements institutionnels touchant les organismes, durant cette période, s'avère un peu plus élevé qu'à la période précédente, 125 contre 112 (cf. tableau 26 ci-dessous). Estimation disons-nous, car nous ne pouvons plus bénéficier de la même série établie par M. Ouellet jusqu'en 1994; nous établissons ce calcul en nous basant sur les tableaux d'A. Gélinas dans son chapitre sur « les organismes actuels et les anciens organismes » (Gélinas, 2003, p. 181 à 272). Nous ne pouvons raffiner les données avec autant de sous-catégories que L. Ouellet l'a fait, mais les tableaux de A. Gélinas permettent d'établir le nombre d'organismes créés ou modifiés durant la période à 69 et le nombre d'organismes qui ont cessé d'exister (par abolition, changement de nom, fusion, amalgame) à 56 pour un total de 125 mouvements institutionnels⁴⁵⁵.

Tableau 26

Tableau des mouvements institutionnels : organismes (de 1960 à 2003)

(Tableau constitué à partir des données des tableaux 1B à 5B jusqu'en 1994 [Ouellet, 1997] et de Gélinas, [2003], pour la période 1994/2003)

Période	Total	CO	DO	AO	FO	SO	MO	RO
1960/66	70	38	1	7	4	1	1	18

⁴⁵⁴ La situation se présente ainsi dès la première session de la 35^e Législature en novembre 1994 : « En ajoutant les ministres, et compte tenu des cumuls, on dénombre pas moins de 87 députés touchant de telles indemnités à un titre ou l'autre, ce qui ne laisse que 38 députés d'arrière-ban proprement dit. Peu connues du public, ces charges, dont certaines sont perçues comme des sinécures, se sont multipliées durant les années 1980. Aux yeux des plus cyniques, elles constituent à tout prendre le legs le plus tangible des réformes parlementaires tant claironnées de l'époque. » *L'année politique au Québec, 1994-1995* (1995), Denis Monière et Roch Côté, dir., Fides, « La vie parlementaire : L'état de grâce écourté », Louis Massicotte, version consultée en ligne.

⁴⁵⁵ L'annexe 5.1 (p. 203 à 218) donne la liste des organismes existants en date du 31 mars 1999 avec la date de création de ces organismes; en fait, la liste comprend des organismes créés jusqu'en 2002, vers la fin du mandat du PQ. L'annexe 5.2 (p. 235 à 270) donne la liste des anciens organismes en date du 31 mars 1999 avec la date du changement et la nature du changement ; là aussi la liste comprend des entrées jusqu'en 2002. Gélinas, 2003.

1966/70	66	46		1		2		17
1970/76	112	76	3	10	5	2		16
1976/85	121	64	6	2	4	3	3	39
1985/1994	112	43	5	4	16	27	3	14
1994/2003	125							
CO : création d'un organisme tout nouveau DO : détachement d'un organisme d'un autre organisme ou d'un ministère AO : ajout d'un secteur d'action tout nouveau à un organisme FO : fusion ou intégration d'un organisme à un autre organisme ou exceptionnellement à un ministère SO : suppression ou privatisation d'un organisme MO : modification des pouvoirs d'un organisme RO : remplacement d'un organisme par un nouvel organisme ou exceptionnellement par un nouveau ministère								

Durant la première année de son mandat le gouvernement du PQ se fait peu actif à ce chapitre, sauf pour lancer à titre expérimental une nouvelle forme organisationnelle, les UAS, qui ne change en rien le nombre d'organismes, mais agit plutôt sur les dispositifs administratifs applicables à l'unité administrative concernée (aussi bien dans un ministère qu'un organisme). Il se reprend par la suite, motivé d'un côté par la réduction des coûts de fonctionnement de l'État et l'amélioration de son efficacité et de l'autre par la mise sur pied d'organismes jugés nécessaires aux nouveaux programmes ou projets inscrits dans ses engagements.

Il faut ranger dans la première catégorie une nouvelle opération d'examen de l'ensemble des organismes, un peu plus d'une décennie après le rapport Gobeil. Rendu public en septembre 1997, le rapport Facal formule une trentaine de recommandations à l'égard des mandats et du fonctionnement des organismes en plus de suggérer d'en maintenir 81, d'en regrouper 62, de confier à d'autres instances les activités de six autres, d'en faire relever six de plus de l'Assemblée nationale du Québec et d'abolir ou de passer au privé 34 autres organismes; 15 autres pouvaient devenir des « comités du ministre ». ⁴⁵⁶ L'une des suites à la fois inédite et étonnante de ce Groupe de travail fut la création d'un Secrétariat aux organismes gouvernementaux au sein du MCE chargés des suites au rapport ⁴⁵⁷, alors qu'il existait déjà deux unités administratives pouvant assumer cette tâche, la Direction de la réforme administrative et

⁴⁵⁶ *Rapport annuel MCE, 1997-1998*, p. 30.

⁴⁵⁷ *Idem.*

le Secrétariat aux emplois supérieurs : était-ce une leçon tirée des retombées limitées des comités de Sages des années 1980? Ce Secrétariat singulier poursuit néanmoins son travail de suivi jusqu'en 2000-2001 : il est impliqué dans la préparation des documents requis pour la disparition, la fusion ou la création d'organismes⁴⁵⁸.

Tout comme ce fut le cas pour le rapport Gobeil, les suites furent modestes. Un projet de loi fut présenté dès décembre 1997 pour abolir six organismes et en intégrer quatre autres au sein d'un organisme existant ou de leur ministère de tutelle; trois autres organismes furent abolis par décrets⁴⁵⁹. Une loi créant l'Institut de la statistique du Québec, regroupant plusieurs unités de divers MO, fut sanctionnée en juin 1998⁴⁶⁰. Somme toute, selon A. Gélinas, les deux rapports ne proposaient pas une grande réduction du rôle de l'État :

Rappelons que, tout compte fait, les commissions d'étude Gobeil et Facal n'ont proposé qu'une réduction, respectivement de 31% et de 14%, des interventions étatiques par la voie de l'abolition et de la privatisation d'organismes. En effet, les propositions de transfert, d'intégration et de fusion des organismes, qui portaient sur respectivement 22% et 26% des organismes, n'ont pas pour effet de réduire l'intervention de l'État mais seulement de changer d'exécutant. Enfin, Gobeil maintenait 47% des organismes et Facal 61%. (Gélinas, 2003, p. 221)

Les suites ne furent sûrement pas à la hauteur des attentes de M. Facal puisqu'en décembre 2002, à titre de ministre responsable de l'Administration et de la Fonction publique et président du Conseil du trésor, il suggère de diminuer le nombre de ministres à 12 ou 15 et le nombre d'organismes de 206 à 96 (Gélinas, 2003, p. 79).

Si la réduction des dépenses budgétaires force à scruter les organismes, les gouvernements ne se privent pas des leviers à leur disposition pour donner suite à leurs engagements. Dans plusieurs cas et ce peut être la première option à considérer dans ce contexte, ces nouveaux programmes ne nécessiteront pas la création d'organismes : ils seront confiés à des ministères ou à des organismes existants, comme ce fut le cas pour l'assurance-médicaments (confié à la RAMQ), le régime des pensions alimentaires (confié à ministère du Revenu) ou le rapatriement de programmes concernant l'emploi du gouvernement fédéral et son millier d'employés intégrés au ministère de l'Emploi et de la Solidarité. D'autres initiatives vont plutôt justifier la création ou la

⁴⁵⁸ *Rapport annuel MCE, 1998-1999*, p. 30. *Rapport annuel MCE, 1999-2000*, p. 31. *Rapport annuel MCE, 2000-2001*, p. 35.

⁴⁵⁹ *Idem*.

⁴⁶⁰ *Rapport annuel MCE, 1998-1999*, p. 30. Le projet de loi 441 fut sanctionné le 20 juin 1998 et l'Institut amorça ses activités le 1^{er} avril 1999.

modification d'organismes en raison de la nature des interventions requises⁴⁶¹. C'est ainsi que le PM Parizeau annonce dès 1994 son engagement à légiférer en matière d'équité salariale et que le PM Bouchard complète le projet en 1996 en faisant adopter une loi touchant le secteur public et le secteur privé en indiquant : « Je tiens personnellement à ce que la loi sur l'équité salariale soit une des premières grandes réalisations du gouvernement que je dirige. »⁴⁶² Cette législation aura beaucoup d'impacts pour l'ensemble du secteur public en matière de classification des emplois et de négociations des échelles salariales.

Quant au mode de fonctionnement des organismes, ils n'ont guère été influencés par ces comités d'étude, mais plutôt par le nouveau cadre de gestion gouvernementale qui s'impose à un grand nombre d'entre eux et qui les oblige à une planification, à des engagements de services, à des évaluations et comparaisons, ainsi qu'à une reddition de comptes plus engageante qu'auparavant, tout en leur apportant, comme aux ministères, de nouveaux pouvoirs et marges de manœuvre. Il faut mentionner que plusieurs organismes se comportaient depuis plusieurs années comme des expérimentateurs modèles des nouveaux modes de gestion suggérés par les organismes centraux, y compris les UAS et que pour eux la transition vers le nouveau cadre de gestion ne représentait pas un aussi grand défi que pour d'autres.

À défaut de pouvoir en diminuer le nombre, les comités formés par les gouvernements successifs font en sorte que les autorités gouvernementales, après des reculs passagers, parviennent à en contenir le nombre global autour de 200 : 202 en décembre 1985, 204 en avril 1997 dans le mandat du groupe Facal, 206 en décembre 2002 à la fin du mandat du PQ. Tout comme à la période précédente, le mouvement de spécialisation se poursuit sous les gouvernements du PQ par l'ajout de nouvelles missions et de nouvelles entités, pendant que le nombre total d'organismes est contenu par un effort de rationalisation qui comporte davantage de fusions et d'amalgame que d'abandon de programmes.

⁴⁶¹ Mentionnons, pour n'en citer que quelques-uns, l'Agence de l'efficacité énergétique, le Comité aviseur du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail, la Commission de consultation sur le regroupement municipal, la Commission de l'équité salariale, la Commission des lésions professionnelles, le Conseil de la famille et de l'enfance, Financement-Québec, Fonds de l'assurance-médicaments, Héma-Québec, Investissement Québec, la Financière agricole, la Grande Bibliothèque du Québec, Régie de l'énergie, Société de la Faune et des Parcs, Tribunal administratif du Québec. Gélinas, 2003, p. 203 à 218.

⁴⁶² Message inaugural de la 2^e session de la 35^e législature, *Journal des Débats de l'Assemblée nationale du Québec*, M. Lucien Bouchard, 25 mars 1996. *Loi sur l'équité salariale*, 1996, c. 43.

Organismes autonomes hors fonction publique (58)

Tout comme nous l'avons fait aux chapitres précédents, bien que notre univers de recherche quant à la coopération inter organisationnelle se concentre sur la fonction publique, il nous faut indiquer les mouvements révélateurs, du point de vue de la coordination de l'État, survenus durant cette période du côté des organismes autonomes hors fonction publique (réseau de l'éducation, de la santé et des services sociaux, des sociétés d'État, au niveau 3b de notre schéma) et des instances décentralisées (niveau 3c).

Les **sociétés d'État** sont peu affectées par les décisions gouvernementales durant la période, si ce n'est pour les outiller ou les inciter à stimuler l'activité économique et à verser davantage de dividendes annuels à l'État. Tout au début du premier mandat, le gouvernement modifie les lois de la Caisse de dépôt et placement et d'Hydro-Québec pour modifier l'organisation de la direction de ces sociétés, puis procède à la nomination de dirigeants plus en accord avec ses vues. À la suite du rapport Facal, le gouvernement procède en 1998 au regroupement de quatre sociétés (SOQUIA, SOQUEM, SOQUIP, REXFOR) sous la Société générale de financement : la nouvelle entité avec des actifs de 1,4 \$ milliard a le mandat de générer 10 \$ milliards d'investissements en partenariat avec l'entreprise privée sur cinq ans. L'opération suscite la critique du VG qui voit ainsi soustraites à son examen ces quatre sociétés par leur transfert à la SGF qui échappe déjà à son mandat⁴⁶³. En novembre 1997, le gouvernement réduit la contrainte de la Caisse quant à la limite des placements en actions par rapport à son actif, sans toutefois augmenter son niveau d'imputabilité (*idem*).

Les organismes hors fonction publique, autres que les sociétés d'État, vont être conscrits autrement dans l'effort de réduction du déficit budgétaire, puis du maintien de l'équilibre budgétaire. Les consensus établis au Sommet socioéconomique de mars 1996 vont paver la voie à une série de mesures qui toucheront tout le secteur public et les instances décentralisées : plusieurs réformes réalisées dans cet univers découleront de l'important effort de réduction budgétaire convenu.

⁴⁶³ *L'année politique au Québec, 1997-1998* (1999), Robert Boily dir., Presses de l'Université de Montréal, « Les partis de gouvernement et l'administration publique : les convergences l'emportent », James Iain Gow et André Guertin, version consultée en ligne.

La réduction de 6% des dépenses, principalement réalisée dans la masse salariale, est obtenue grâce à des programmes de départs volontaires incitant les retraités à devancer leur fin d'emploi; il y en eut deux fois plus que prévu avec 16 500 dans le réseau de la santé et des services sociaux, 11 700 en éducation et près de 5 000 dans la fonction publique. Ce déséquilibre momentané sera suivi de 19 400 remplacements en santé et en éducation, ce qui représente néanmoins une diminution importante des effectifs de ces réseaux⁴⁶⁴. Ces réseaux ne sont pas épargnés cette fois par la réduction des dépenses de programmes.

Pour le réseau de la santé et des services sociaux, le PM Parizeau met l'accent sur « ... une véritable régionalisation d'une partie des responsabilités, des ressources et des effectifs de la Santé vers les régies régionales de la santé et des services sociaux. »⁴⁶⁵ Il confie également de nombreux autres défis à celui qui a présidé la Commission d'enquête sur les services de santé et services sociaux dans les années 1980 et qu'il désigne comme ministre avec le mandat de « ... démontrer autant de compétence dans l'application de vos propres recommandations que dans leur rédaction. »⁴⁶⁶ Avec le PM Bouchard, tous les réseaux sont invités à se « réinventer », tout en admettant que les ressources ne seront pas suffisantes pour répondre à tous les besoins justifiables durant la lutte au déficit budgétaire, mais en prenant l'engagement de préserver « ... le panier de services de santé. ». Malgré ce contexte, le gouvernement estime le moment opportun pour établir un régime d'assurance-médicaments devant entrer en vigueur en 1997.

Dans le discours inaugural qui suit sa réélection en 1998, le gouvernement du PM Bouchard annonce de nouvelles ressources pour redresser la situation et énumère plusieurs difficultés éprouvées dans le réseau de la santé durant son premier mandat : difficiles réformes de structures et de modes de fonctionnement, de budget et d'organisation du travail; essoufflement du personnel; persistance de l'encombrement des salles d'urgence et des listes d'attentes indues en chirurgie⁴⁶⁷. Tout comme dans le domaine de l'éducation, le discours du PM dénonce une

⁴⁶⁴ (Gélinas, 2002, p. 298). Cette opération nécessitera néanmoins une augmentation de la dette de 2,3 milliards de dollars (avec un remboursement prévu sur 16 ans) et une contribution des caisses de retraite des employés négociée avec les syndicats et les associations d'employés.

⁴⁶⁵ Assemblée nationale du Québec, *Journal des Débats*, 29 novembre 1994, discours d'ouverture de la 1^{re} session de la trente-cinquième Législature par le premier ministre Jacques Parizeau.

⁴⁶⁶ Conférence de presse du 26 septembre 1994, *Présentation du Conseil des ministres ...*, par le premier ministre M. Jacques Parizeau.

⁴⁶⁷ « Après des années d'une réforme nécessaire et difficile réforme de structures et de modes de fonctionnement, réforme de budget et d'organisation du travail nous avons maintenant les outils et les moyens de mettre résolument

tentative du gouvernement fédéral pour s’immiscer dans les compétences provinciales dans le domaine des programmes sociaux (idem). L’ampleur des réformes ne fait pas de doute quand on considère la diminution de 42 % du nombre d’établissements publics et privés de santé et de services sociaux de 1994 à 2000, soit de 835 à 482!⁴⁶⁸

Ce qui en dit long sur l’incapacité du gouvernement à contrôler ses entités décentralisées ou à les financer à la hauteur des besoins réels, certains établissements ne parvenant pas à juguler leur déficit budgétaire annuel, le gouvernement fait adopter une loi « ayant pour objectif le maintien de l’équilibre budgétaire des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux » en juin 2000⁴⁶⁹; les établissements ne peuvent faire de déficit, autrement le montant est inscrit comme dépenses de l’exercice subséquent. L’effet n’est pas très réussi puisque pour les trois années se terminant le 31 mars 2003, les hôpitaux cumulent des déficits de 560 millions de dollars⁴⁷⁰.

Le gouvernement va néanmoins commander en juin 2000 une nouvelle analyse de la prestation des services sociaux et de santé à une commission d’étude en la chargeant aussi de tenir un débat public sur les enjeux et de lui proposer des voies de solution. Le rapport de la commission (Clair) est rendu public en janvier 2001 : après avoir procédé à une vaste consultation, la commission trace un portrait de l’état de situation, formule 36 recommandations appuyées de 59 propositions de mise en œuvre. Malgré les réformes antérieures, le fonctionnement en « silos » et les « guerres de clocher » trop fréquentes entre établissements sont déplorés lors des consultations⁴⁷¹

les personnes et leurs besoins au centre de notre action. Grâce au travail accompli depuis quatre ans, les services de santé et les services sociaux peuvent et doivent maintenant se déployer tout naturellement autour des besoins du malade, en continuité, du point d’entrée dans le système jusqu’aux soins à domicile. / Donner la priorité aux personnes, c’est également reconnaître l’essoufflement du personnel, notamment du personnel infirmier, et y répondre par des ajustements appropriés; c’est reconnaître aussi qu’il faut réfléchir à nouveau sur la pratique médicale, la place du médecin de famille, son rôle et ses responsabilités. Les ressources humaines sont l’âme du réseau de la santé. Elles doivent reprendre leur souffle, profiter de moyens accrus et se remobiliser autour de la seule tâche qui compte, prodiguer les soins. » Assemblée nationale du Québec, *Journal des Débats*, 3 mars 1999, discours d’ouverture de la 1^{re} session de la trente-sixième Législature par le premier ministre Lucien Bouchard.

⁴⁶⁸ Gélinas, 2002, p. 398. Les établissements publics diminuent dans une plus forte proportion (47%, de 659 à 351) que les établissements privés (26%, de 176 à 131).

⁴⁶⁹ L.Q., *Loi sur l’équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, 2000, ch. 17, sanctionnée le 16 juin.

⁴⁷⁰ *Le Devoir*, 20 novembre 2002, « Le réseau de la santé réagit bien au plan de relance », Robert Dutrisac.

⁴⁷¹ « Plusieurs déplorent en outre que les structures actuelles soutiennent le fonctionnement en « silos » et qu’elles permettent l’isolationnisme de certains établissements de même que les « guerres de clocher » encore trop fréquentes entre des établissements chargés de desservir la population d’un même territoire. De l’avis général, de

et la commission y va de recommandations qui touchent la structure même du ministère et du réseau : faisant écho aux changements qui touchent le cadre de gestion gouvernementale à la même période, la commission recommande que les régies régionales bénéficient d'une plus grande marge de manœuvre et d'autonomie (recommandation 32), un regroupement des établissements de première ligne sous une gouverne unique pour un territoire donné (r-33) et que des contrats triennaux de performance soient négociés entre les établissements et la régie régionale (r-36) (idem). Énonçant son programme de gouvernement peu de temps après le dépôt de ce rapport, le PM Landry indique son intention de profiter des « ... nombreux consensus sur des actions structurantes et porteuses d'avenir ... » mis en lumière par la commission et de citer plus spécifiquement la mise en place des groupes de médecine de famille. Il annonce aussi un projet de loi prochain pour resserrer la gouverne du réseau « de manière à ce que la ligne d'autorité et la répartition des responsabilités soient plus claires entre les établissements, les régies régionales et le ministère de la Santé et des Services sociaux. »⁴⁷²

En novembre 2002, le ministre d'État à la Santé et aux Services sociaux dévoile le plan d'action du gouvernement qui donne suite à plusieurs recommandations de la Commission d'étude et qui comporte des réinvestissements dans le réseau, reconnaissant son sous-financement. Il estime qu'il manque 1,8 milliard de dollars pour remettre le réseau en état et il compte sonder la population sur le financement pour sauver le régime⁴⁷³.

Le PM Parizeau, en 1994, confie à son ministre de l'Éducation la tenue d'états généraux sur **l'éducation** et l'année suivante, le PM Bouchard annonce un plan de réforme complète issu de ces états généraux; il confie à ses ministres de l'Éducation et de l'Emploi l'arrimage de l'entreprise et de l'école au profit de la formation de la main-d'œuvre⁴⁷⁴. Il annonce la transformation des commissions scolaires confessionnelles en commissions scolaires linguistiques. Cette importante réforme s'effectue en 1998 et conduit à une diminution

telles situations sont inacceptables, d'autant plus qu'il a été démontré que la création d'établissements à vocation multiple permet d'obtenir des gains appréciables en matière d'intégration et de continuité des services. » *Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux – les solutions émergentes*, Gouvernement du Québec, 2000.

⁴⁷² Assemblée nationale du Québec, *Journal des Débats*, 22 mars 2001, discours d'ouverture de la 2^e session de la 36^e Législature par M. Bernard Landry.

⁴⁷³ *Le Devoir*, 20 novembre 2002, « Santé : opération vérité de Legault ».

⁴⁷⁴ Assemblée nationale du Québec, *Journal des Débats*, 25 mars 1996, discours d'ouverture de la 2^e session de la trente-cinquième Législature par le premier ministre Lucien Bouchard.

importante du nombre de commissions scolaires : 159 en 1993 et 72 en 1998 après la réforme (Gélinas, 2002, p. 400). Il expose que les secteurs de la santé et de l'éducation verront aussi leurs budgets diminués durant les années suivantes. En mars 1999, le PM Bouchard annoncera plutôt la fin des compressions dans ces secteurs et le début des réinvestissements. La même volonté de responsabiliser et de mobiliser au plus près de l'action s'applique aussi au réseau scolaire⁴⁷⁵. Les préoccupations liées au financement et à la performance rejoignent aussi le palier universitaire : le PM annonce une première « ... politique des universités doublée d'une véritable politique de financement de l'enseignement supérieur ... » avec la volonté d'augmenter les budgets, mais aussi de « ... mieux cibler nos actions à l'aide de mécanismes transparents d'évaluation que nous comptons élaborer de concert avec les établissements. » Les sommes qu'il destine à cette fin sont cependant réservées par le gouvernement fédéral pour son programme des « bourses du millénaire », une initiative considérée comme une forme d'intrusion dans les compétences du Québec et dénoncée par le gouvernement (idem). Le PM met également l'accent sur la tenue prochaine d'un autre sommet, celui du Québec et de la Jeunesse où « ... doit se poser la question de l'équité entre les générations » et, mondialisation oblige, « ... la question de la place du Québec dans le monde. » (Idem).

Par la tenue de ce Sommet et la gestion de ses suites, le gouvernement poursuit son exercice de partenariat avec les représentants de la société civile, suscite plusieurs consensus autour de projets et engage un grand nombre de MO à contribuer à la réalisation de plusieurs d'entre eux, notamment les mesures prévues dans la politique jeunesse⁴⁷⁶. Sur la thématique de l'éducation, le programme du gouvernement Landry mise sur la continuité, pour le réinvestissement dans le réseau, la poursuite de la réforme du programme scolaire, la mobilisation et la responsabilisation des acteurs et la mise en œuvre des suites du Sommet. Dans le premier programme de

⁴⁷⁵ « Déjà, la grande réforme de l'éducation a augmenté le pouvoir des parents à l'école primaire et secondaire. Nous avons décidé de faire confiance aux parents, au personnel enseignant et aux gestionnaires des écoles pour mieux répondre à leurs besoins locaux. Nous voulons valoriser leurs compétences, leur savoir, leur liberté d'action et nous souhaitons que les enseignants et leurs organisations nous suivent sur ce chemin. » Assemblée nationale du Québec, *Journal des Débats*, 3 mars 1999, discours d'ouverture de la 1^{re} session de la trente-sixième Législature par le premier ministre Lucien Bouchard.

⁴⁷⁶ « Le Secrétariat [du Sommet ...] a assuré un suivi constant de la mise en œuvre de près de 90 mesures et actions découlant des consensus du Sommet du Québec et de la jeunesse, en collaboration avec les ministères et organismes gouvernementaux concernés et ses partenaires de la société civile. La très grande majorité de ces mesures sont la responsabilité de ministères et d'organismes gouvernementaux, et commanderont en trois ans des investissements de l'ordre de 2,3 milliards de dollars de la part du gouvernement ». *Rapport annuel MCE, 2000-2001*, p. 46.

gouvernement du PQ (novembre 1994), le PM Parizeau annonce la volonté du gouvernement d'élaborer avec les intéressés un « projet de régionalisation des pouvoirs et des ressources », en nommant les régions, les MRC et les **municipalités** et en leur promettant des moyens pour leurs nouvelles tâches, notamment en révisant la fiscalité municipale « négociée à la table Québec-municipalités ». Il mentionne aussi sa préoccupation pour la région métropolitaine, à la recherche d'un « ... nouveau mécanisme de concertation entre Québec et le Grand Montréal ... »⁴⁷⁷

Le PM Bouchard accorde une priorité à la région métropolitaine en créant un ministère de la Métropole et énonce dans son programme de gouvernement de mars 1996 que la « ... complexité des problèmes de la métropole requiert un traitement particulier et, je dirais plus, la création d'un pouvoir métropolitain spécifique. » Il annonce aussi que la « décentralisation des pouvoirs au niveau local suit son cours » en faisant état des discussions du gouvernement avec les unions municipales; il annonce aussi des propositions prochaines pour accroître la capacité d'agir des MRC, la révision du rôle et des pouvoirs des agglomérations urbaines et il met l'accent sur le dépôt d'une « ... carte proposant la fusion et la consolidation des municipalités du Québec » avec des mécanismes incitatifs et des avantages fiscaux. Il promet aussi des mesures pour accorder plus d'autonomie aux municipalités en allégeant « ... les contrôles législatifs, réglementaires ou administratifs ... », un projet de loi éminent pour leur permettre de s'associer « ... au secteur privé dans des sociétés mixtes pour certaines de leurs activités » et un cadre de relations de travail municipal réformé⁴⁷⁸.

En formant son nouveau cabinet en 1998, le PM Bouchard renforce son message favorable aux régions : il crée un ministère des régions, désigne un ministre responsable pour chaque région du Québec et le Conseil des ministres nomment un sous-ministre adjoint attribué à chaque région qui jouera un rôle actif au sein de chaque conférence administrative régionale. Dans le programme de gouvernement de mars 1999, le PM Bouchard, après avoir fusionné le ministère de la Métropole avec le ministère des Affaires municipales, s'engage à réaliser sa partie du plan d'action mixte du gouvernement du Québec et de la ville de Montréal. Le projet de fusion de municipalités a été mis entre parenthèses devant l'opposition du milieu. Reconnaisant qu'elles

⁴⁷⁷ Assemblée nationale du Québec, *Journal des Débats*, 29 novembre 1994, discours d'ouverture de la 1^{re} session de la trente-cinquième Législature par le premier ministre Jacques Parizeau.

⁴⁷⁸ Assemblée nationale du Québec, *Journal des Débats*, 25 mars 1996, discours d'ouverture de la 2^e session de la trente-cinquième Législature par le premier ministre Lucien Bouchard.

ont fait leur juste part pour l'assainissement des finances publiques, le PM rappelle l'engagement du gouvernement de convenir avec les municipalités d'un nouveau pacte fiscal, le rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale devant servir de base de discussion⁴⁷⁹. Mis sur pied en 1998 pour supporter le développement de l'entrepreneuriat et de l'emploi dans les MRC, les centres locaux de développement (CLD) seront invités à faire davantage pour le développement rural alors que le ministre des Régions prépare la première politique québécoise de la ruralité⁴⁸⁰.

Les régions peuvent aussi compter sur des conseils régionaux de développement (CRD) ayant pour « ... mandat de favoriser la concertation entre les partenaires de la région et de donner des avis au ministre sur tout ce qui touche le développement de la région. » (Ibid., a. 20) Il est tenu d'établir un plan stratégique à partir duquel est formulée une entente-cadre avec le gouvernement, pour sa mise en œuvre; la loi prévoit également que le CRD peut conclure avec les MO et avec d'autres partenaires, des ententes spécifiques pour la réalisation de l'entente-cadre ou « ... pour prévoir des mesures en vue d'adapter aux particularités de la région qu'il représente l'action gouvernementale en matière de développement régional... » (a. 16 à 23) et le financement est assuré grâce à la création d'un Fonds de développement régional (a. 24 à 35).

La seule référence du PM Landry dans son programme de gouvernement de mars 2001 au monde municipal concerne sa ferme intention de poursuivre la réforme municipale à peine engagée et son lot de fusions⁴⁸¹. Quant à la situation des régions, il s'engage à intensifier les efforts pour diversifier leur économie, avec l'aide du Fonds de diversification économique; les régions-ressources, avec un taux de chômage plus élevé, retiennent particulièrement son attention et il annonce une stratégie avec des mesures « ... qui auront un impact important sur le développement des communautés rurales en difficulté et sur la ruralité dans son ensemble. »

Dans le partage de l'effort pour l'équilibre budgétaire, une contribution de 375 millions de dollars échoit aux municipalités, annuellement, jusqu'en l'an 2000. Le gouvernement y ajoutera

⁴⁷⁹ Assemblée nationale du Québec, *Journal des Débats*, 3 mars 1999, discours d'ouverture de la 1^{re} session de la trente-sixième Législature par le premier ministre Lucien Bouchard.

⁴⁸⁰ Les CLD sont des organismes à but non lucratif créés en vertu de la Loi sur le ministère des Régions, sanctionnée le 19 décembre 1997 aux articles 8 à 15.

⁴⁸¹ Assemblée nationale du Québec, *Journal des Débats*, 22 mars 2001, discours d'ouverture de la 2^e session de la 36^e Législature par M. Bernard Landry.

le transfert de certaines responsabilités et les coûts afférents, notamment pour les services de la Sûreté du Québec (Gélinas, 2002, p. 299). Mais il est difficile de transférer de nouvelles responsabilités à des municipalités de petite taille et les problèmes de l'étalement urbain prennent de l'ampleur (ibid., p. 365-366). Le projet du ministre des Affaires municipales de regrouper 411 municipalités de moins de 10 000 habitants en 176 entités suscite l'opposition des maires et demeure en suspens. La question est relancée lors du rapport de la Commission Bédard sur la fiscalité locale (avril 1999) qui traite du partage de l'assiette fiscale à faire entre les municipalités et les commissions scolaires et qui fait la proposition de regrouper plusieurs villes dans les agglomérations de Montréal et de Québec (Gélinas, 2002, p. 299-300). Un nouveau programme en 1999 pour inciter 304 municipalités à la fusion n'intéresse que 142 d'entre-elles (ibid., p. 366).

En avril 2000, le gouvernement soumet à la discussion un Livre blanc sur la réorganisation municipale qui déclenche un débat houleux entre les tenants des villes centres et les villes de banlieues; les mandataires chargés par le gouvernement d'entendre les intéressés et de faire des propositions de regroupement sont ignorés par plusieurs maires. Malgré les oppositions, le gouvernement va de l'avant en faisant adopter à compter de juin 2000 une série de lois et de décrets pour modifier l'organisation territoriale municipale et imposer certaines fusions, dont certaines seront contestées devant les tribunaux (ibid., p. 366 à 372) et plusieurs annulées à la suite de référendums tenus sous le gouvernement subséquent : le nombre de municipalités passe de 1449 en 1995 à 1149 en 2002 (ibid., p. 400) offrant ainsi de nouvelles bases à la décentralisation et de possibles solutions aux nombreux problèmes que la réorganisation territoriale visait à régler.

7.1.2.4 Changements dans la dynamique administrative

Réformes administratives (59)

Du point de vue des réformes de l'administration publique, la période 4 se divise en deux segments correspondant approximativement aux deux mandats électoraux. Le premier dure tout le premier mandat du PQ et consiste, dans la continuité des changements progressifs entrepris depuis les années 1980, en diverses expériences pour implanter la gestion par résultats, en continuant de miser sur le volontariat des MO, sur la collaboration entre MO, sur le dégagement de marge de manœuvre par les organismes centraux au profit des MO et sur le partenariat étendu

aux syndicats et associations d'employés. Malgré plusieurs opérations menées depuis le milieu des années 1980 pour augmenter les pouvoirs des MO et diminuer les contrôles des instances centrales, ce nouvel élan repose sur la conviction qu'il y a encore un grand potentiel de changement inexploité dans le cadre de gestion en vigueur, ce que les événements vont confirmer et que nous allons traiter sous le titre *réformes administratives*.

La deuxième partie s'amorce formellement avec la campagne électorale générale de novembre 1998 où le gouvernement sortant promet de moderniser le cadre de gestion s'il est réélu; un énoncé de politique est soumis à la consultation en 1999, devient un ensemble de lois structurantes en 2000 (dont la Loi sur l'administration publique) et le nouveau cadre de gestion gouvernementale est implanté progressivement par la suite : pour l'essentiel, il prévaut toujours en 2016. Nous traitons cette question plus loin sous le titre: *nouveau cadre de gestion gouvernementale*.

Le PQ, accédant à nouveau au pouvoir en septembre 1994, reprend là où il avait laissé en 1985 en misant sur « l'implantation de la gestion par résultats » qui supplante l'Opération réalignement du gouvernement précédent, interrompue à mi-parcours. Le mandat de la réforme administrative est détaché du SRAES pour être confié au secrétariat, puis à la direction de la réforme administrative⁴⁸² qui va animer l'ensemble de la démarche jusqu'en 2000. Pour une première fois, un document officiel énonce la visée de la réforme administrative : « ... d'établir un nouveau cadre de fonctionnement de l'administration dans le but :

- De faciliter les choix dans l'allocation des ressources et l'atteinte de l'équilibre des finances publiques;
- De permettre une amélioration constante de la performance et, en particulier, de la productivité et de la qualité du service au citoyen;
- D'améliorer la transparence de l'administration publique;
- De dynamiser la fonction publique dans tous les aspects de sa mission. »⁴⁸³

⁴⁸² *Rapport annuel MCE, 1994-1995*, p. 45. Le retour de M. Louis Bernard dans les fonctions de Secrétaire général du gouvernement assurait le gouvernement d'une direction avisée et respectée quant aux réformes administratives, notamment. Après son ouvrage sur *L'art de se gouverner*, son passage devant la commission Lemieux-Lazure en 1990 a laissé des indications sur des orientations qui auront des suites dans la réforme administrative de la période 4, entre autres lorsqu'il répond à un député : « ... dans la fonction publique... on ne met aucune attention sur la qualité des résultats. Alors, on ne changera pas ça du jour au lendemain. » Il établit que la raison principale de l'insuffisance des progrès accomplis avec la LFP vient de l'incapacité à mettre en œuvre un véritable régime d'imputabilité. Il se prononce pour que le CT soit responsable de l'ensemble des aspects de la gestion administrative. Il convient que la Loi sur l'administration financière aurait dû être réexaminée entièrement au même titre que la LFP en 1983. Assemblée nationale du Québec, Commission du budget et de l'administration, *Au service du citoyen, la raison d'être de la fonction publique du Québec, rapport final* (Lemieux-Lazure), 24 octobre 1990.

⁴⁸³ *Rapport annuel MCE, 1994-1995*, p. 33.

Cette entreprise, qualifiée de « démarche de responsabilisation », s’articule sur trois axes : allocation des ressources, gestion et contrôles centraux. Exauçant en partie le souhait des MO de voir cesser la pratique du CT de venir retirer en cours d’année budgétaire des crédits ou des effectifs alloués en début d’année, le gouvernement innove lors de son premier budget en octroyant à chaque ministre une enveloppe budgétaire fermée à partir de laquelle il doit établir un plan stratégique⁴⁸⁴, budget qui a cependant été amputé pour trois ans de 17,5% (sur l’année précédente). Le choix des coupes budgétaires continue d’être laissé aux MO, mais avec l’assurance que le plan d’action ne sera pas perturbé en cours d’année par de nouvelles ponctions, un contexte plus favorable pour une productivité mieux étalée sur douze mois et pour des engagements coopératifs avec d’autres MO. Les MO devront aussi se commettre publiquement par un *plan ministériel de gestion des dépenses* qui est publié dans le volume III du Livre des crédits annuel à compter de 1995-1996 : les MO y exposent leurs choix budgétaires, reliés à leurs orientations stratégiques, de même que les moyens adoptés pour respecter leur enveloppe budgétaire. Mais, en 1998, le SCT constate que l’arrimage de ce plan de gestion des dépenses ne s’opère pas aussi bien que prévu avec le rapport annuel qui continue d’être axé sur les activités : « Dans cette optique, il est envisagé de revoir les rapports annuels et d’en faire un véhicule privilégié de reddition de comptes. Les plans de gestion de dépenses et les rapports annuels devraient en effet être complémentaires et utiliser le même langage, un langage modelé selon une approche de gestion axée sur les résultats. »⁴⁸⁵

Sur l’axe de la gestion, « la responsabilisation s’obtient au moyen de la gestion par résultats » qui se manifeste par deux mécanismes inédits : la mise en place des unités autonomes de services (UAS) et des comités mixtes sur l’organisation du travail (CMOT et CSOT) (cf. note 5, Appendice III).

À l’instar d’autres gouvernements, dont le gouvernement canadien, inspirées partiellement par les agences britanniques et déjà à l’étude sous le gouvernement précédent, les UAS peuvent bénéficier de certains allègements et pouvoirs particuliers de la part des organismes centraux et de leur SMDO, mais doivent prendre des engagements publics : entente de gestion avec leur SM

⁴⁸⁴ *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 33.

⁴⁸⁵ *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 5, mai 1998, p. 11.

ou DO et les organismes centraux, plan d'action avec objectifs de résultats précis et rapport annuel pour rendre compte des résultats. Le projet consiste d'abord à définir le modèle des UAS⁴⁸⁶, à l'expérimenter avec trois premières unités, à essaïmer le modèle dans le plus grand nombre de MO possible et à démontrer la faisabilité de l'approche et ses avantages. Le gouvernement est suffisamment satisfait de la première année d'expérimentation pour demander à chaque ministère de préparer un plan sur trois ans afin de transformer toutes les unités opérationnelles en UAS⁴⁸⁷. Le nombre d'unités, très variables en fait de ressources budgétaires et d'effectifs, augmentera rapidement pour atteindre 15 en 1998-1999 et toucher 15% de l'effectif global de la fonction publique⁴⁸⁸.

Progressivement, les groupes de travail formés par la DRA du MCE avec les représentants des UAS et des organismes centraux vont mettre à jour les difficultés d'implantation de ces unités et l'augmentation de la charge de travail, en contrepartie d'allègements ou de moyens bien en deçà des attentes des responsables des UAS.⁴⁸⁹

La pression constante mise par les responsables des UAS sur les organismes centraux en vue de moyens plus performants pour atteindre leurs résultats va jouer un rôle non négligeable dans le diagnostic qui conclut à la nécessité du remplacement du cadre de gestion gouvernementale, rendu à la limite des adaptations possibles.

Si le gouvernement précédent avait réuni dans un comité de suivi de l'implantation de l'amélioration de la qualité des services les syndicats, les associations de cadres, les SMDO et les organismes centraux, le gouvernement du PQ va pousser plus loin la concertation en signant une entente en décembre 1994 avec les syndicats et associations pour former des comités sur l'organisation du travail dans chaque MO, réunissant les autorités du MO, les cadres et les

⁴⁸⁶ *Rapport annuel MCE, 1994-1995*, p. 45.

⁴⁸⁷ Gouvernement du Québec, ministère du Conseil exécutif, *Les unités autonomes de services – rapport synthèse des résultats 1997-1998*, p. 5.

⁴⁸⁸ *Idem*.

⁴⁸⁹ *Rapport annuel MCE, 1997-1998*, p. 39. « Par ailleurs, divers travaux ont été effectués, de concert avec les organismes centraux concernés, pour améliorer le cadre de gestion des unités autonomes en ce qui concerne : le coût de revient, les outils comptables, les mécanismes de reddition de comptes et l'examen de concepts permettant une amélioration des résultats. » Le rapport mentionne aussi la participation de la DRA à divers chantiers de modernisation, dont « le développement et l'allègement des UAS ». Le rapport annuel de 1998-1999 fait mention de la création par la DRA d'un Comité de développement des UAS avec la participation du ministère des Finances et du SCT avec le mandat « d'examiner et de proposer les solutions appropriées aux problèmes particuliers survenant inévitablement au moment de la mise en œuvre et des premiers stades de développement des UAS. » p. 42.

syndiqués; un comité sectoriel se réunit au central avec tous ces partenaires et les organismes centraux pour aborder les questions d'intérêt général⁴⁹⁰. Ces comités vont jouer un rôle important pour concrétiser localement les ententes sur les mesures de départs à la retraite anticipés, les mesures d'aménagement de temps de travail, les projets de sous-traitance et les réorganisations administratives qui s'ensuivront. Les syndicats et les associations de cadres, en plus des directions des MO, sont devenus des partenaires importants des organismes centraux dans la coordination de la gestion gouvernementale. La publication du bulletin *Autrement*, qui porte en sous-titre la mention *Le journal de la réforme administrative*, contribue à garder l'ensemble des partenaires au fait de l'évolution de la réforme⁴⁹¹ (cf. note 6, Appendice III).

Le troisième axe de la démarche de responsabilisation est dédié à l'examen des autorisations préalables et aux contrôles sur les moyens : « ... les contrôles centraux axés sur les moyens doivent être examinés de façon à s'assurer que les règles établies entravent le moins possible l'efficacité des organismes et que les autorisations préalablement prévues sont bien nécessaires. »⁴⁹² Cette formulation, qui table sur une diminution des obstacles à l'efficacité des MO, paraît en résonance avec le message lancé par le PM Parizeau dès la formation de son Conseil des ministres quant à son intention de gouverner sur la base de deux principes, simplicité et action, nous l'avons déjà cité au texte plus haut⁴⁹³. En mars 1995, le PM Parizeau dit aux hauts fonctionnaires qu'il n'est pas satisfait de la performance de l'administration :

Je ne suis pas complètement satisfait des progrès que nous avons faits depuis septembre dernier. Trop souvent, on dirait que, dans le secteur public, le temps n'a pas d'importance. Or, ce n'est pas vrai. Pour l'entreprise qui fait une demande ou pour le citoyen qui s'adresse à l'État, le temps de réponse a souvent une importance primordiale. (...) Je vous demande de vous faire un devoir de régler les problèmes [...], de revoir vos procédures [...].⁴⁹⁴

Une révision du cadre de gestion avait été amorcée avec l'Opération réalignement et se poursuit en 1995-1996. En mars 1995, le Secrétaire du CT en signale déjà les impacts significatifs en confirmant que depuis l'arrivée de M. Parizeau, « une première vague d'allègement administratif

⁴⁹⁰ *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 33.

⁴⁹¹ *Rapport annuel ORH, 1995-1996*, p. 11.

⁴⁹² *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 33.

⁴⁹³ *Présentation des membres du Conseil des ministres et des délégués régionaux du gouvernement de M. Parizeau*, le lundi 26 septembre 1994, conférence de presse. Document consulté sur internet, p. 5 à 8.

⁴⁹⁴ Extrait d'un discours prononcé par Jacques Parizeau devant l'Institut d'administration publique du Canada, reproduit dans un article de Gilbert Leduc, « Parizeau s'attaque à la lenteur bureaucratique, *Le Soleil*, le 18 mars 1995) et rapporté par DUCHESNE, Pierre (2004), *Jacques Parizeau, tome III, Le Régent*, Québec, Québec-Amérique, p. 380.

a fait diminuer de 25% la masse de documents acheminée au CT. »⁴⁹⁵ Dans le secteur des ressources humaines, la révision vise à alléger le cadre de gestion en examinant séparément chaque élément (politique, directive ...) et conduit à certains allègements⁴⁹⁶. D'autres sont aussi signalés dans les technologies de l'information et dans la gestion des espaces par l'élimination de certaines vérifications et par la révision de mécanismes de contrôle. En vue de mieux équiper les UAS, des projets de modifications à la *Loi sur l'administration financière* sont préparés « afin de permettre au gouvernement de créer des fonds spéciaux destinés aux UAS et dans le but de reconnaître à ces unités des règles particulières d'octroi de contrats. »⁴⁹⁷ Car la recherche d'allègements ne couvre pas seulement la diminution des nuisances ; elle englobe aussi la revendication de nouveaux moyens ou l'accès plus simple à des moyens existants pour être plus performant et productif, à l'exemple du privé qu'on lui donne comme modèle à suivre. Plusieurs de ces revendications ne trouveront satisfaction que lors de la grande révision du cadre de gestion de 2000 ; certains outils, comme les Fonds spéciaux et locaux, vont être octroyés plus tôt et aider les MO à financer certains produits et services⁴⁹⁸.

Dans son plan d'action en gestion des ressources humaines de 1997-1998, le Conseil du trésor reprend le travail dans une nouvelle perspective, en vue « ... d'élaborer un nouveau cadre de gestion qui soit allégé, plus intégré et mieux ajusté au contexte actuel et prévisible. »⁴⁹⁹. Cette fois, la démarche vise une révision exhaustive, sur la base de problématiques d'ensemble et pour ce faire, aborde l'analyse par grands domaines d'activités, par exemple l'organisation administrative, l'acquisition et la mobilité des ressources humaines... Le plan d'action qui en découle rapporte les problèmes signalés par les partenaires, indique les mesures à entreprendre et l'échéancier à respecter : de fait, il guidera les travaux du SCT jusqu'en 2000 à l'adoption du nouveau cadre de gestion.

⁴⁹⁵ Idem.

⁴⁹⁶ *Rapport annuel ORH, 1994-1995*, p. 11. *Rapport annuel ORH, 1995-1996*. L'ORH soumet à la consultation un projet d'assouplissement au Règlement sur la tenue de concours : finalement, le règlement sera approuvé en septembre 1998 (C.T. 192495). L'ORH collabore aussi à la révision des modalités d'embauche des occasionnels. P. 30.

⁴⁹⁷ *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 33.

⁴⁹⁸ Une modification est apportée à la directive des fonds locaux en janvier 1995. Pour un, l'ORH s'en prévaut immédiatement : pour les deux mois d'opération du fonds destiné à autofinancer ses activités de perfectionnement et de développement en 1994-1995, l'ORH déclare des revenus de 49 894\$ pour la tenue de quatre activités et de 160 044\$ pour financer 51 activités en 1995-1996. *Rapport annuel ORH, 1995-1996*, p. 20.

⁴⁹⁹ *Gouvernement du Québec, Conseil du trésor*, « Élaboration d'un nouveau cadre de gestion des ressources humaines », Sous-secrétariat au personnel de la fonction publique, Direction des politiques de personnel, août 1997.

Mais qu'advient-il du **service aux citoyens** dont le PQ s'était fait le champion durant son deuxième mandat au début des années 1980, une question transversale par excellence pour la coordination gouvernementale et un champ rempli de potentiel pour la coopération IO? Le discours inaugural ouvrant la première session de la 35^e Législature le 29 novembre 1994 contient plusieurs passages consacrés au lien de confiance à rétablir avec le citoyen (entre le citoyen et la justice, doute du citoyen quant à l'équité dans la perception des impôts et le versement des subventions, fardeau des formalités des programmes gouvernementaux) : le gouvernement promet le dévoilement prochain d'une « stratégie de réduction de la paperasserie et d'harmonisation des 220 programmes d'aide à l'entreprise » et un exercice similaire de la ministre de l'Emploi « dans les 72 programmes de formation et d'employabilité en créant un guichet québécois unique. » Il exprime ensuite la conception que le gouvernement se fait de sa relation avec les citoyens : « Bref, vous le voyez, nous voulons qu'entre les Québécois et leur gouvernement les choses soient claires, franches, directes. »⁵⁰⁰

La politique gouvernementale d'amélioration de la qualité des services aux citoyens adoptée en avril 1991 et qui doit être soumise à nouveau au CT après 5 ans, reste en vigueur. Les rapports annuels de l'ORH de 1994-1995 et 1995-1996 font mention de diverses interventions reliées à cette politique, dont des activités de formation et la diffusion du quatrième suivi sur l'implantation de la politique. Ce rapport laisse voir un certain plafonnement dans la démarche : alors que 40 organisations regroupant 90% de l'effectif de la fonction publique étaient impliquées au 30 septembre 1993, le dernier rapport indique qu'au 31 mars 1995, « ... 42 ministères et organismes, regroupant 80% de l'effectif de la fonction publique, sont à implanter une démarche qualité. »⁵⁰¹

Pendant que le SCT poursuit la mise en œuvre de la politique de 1991 toujours en vigueur, du côté du MCE l'amélioration constante de la qualité du service aux citoyens se retrouve parmi les objectifs de la réforme administrative, et découle d'un nouveau cadre de fonctionnement de l'administration.⁵⁰² L'intérêt que des hauts fonctionnaires du MCE portent à l'expérience britannique ne se limite pas aux agences : différentes déclinaisons de la *Citizen's Charter*, modelant les types d'engagements de services que les organisations doivent prendre auprès de

⁵⁰⁰ *Journal des Débats*, ANQ, 29 novembre 1994, discours d'ouverture de la 1^{re} session de la trente-cinquième Législature par le premier ministre Jacques Parizeau.

⁵⁰¹ *Rapport annuel ORH, 1993-1994*, p. 23 et *Rapport annuel ORH, 1995-1996*, p. 26.

⁵⁰² *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 33.

leurs clients, citoyens et entreprises, sont analysées avec l'aide d'une équipe de l'ORH. Il en découle une démarche qualifiée de « valorisation du service aux citoyens et citoyennes » à compter de l'été 1995 où 10 MO qui font l'objet du plus grand nombre de plaintes au Protecteur du citoyen sont invités à s'engager dans une démarche devant les mener à des engagements concrets envers leurs clientèles à l'égard de la prestation de leurs services.

Pour encadrer cette déclaration de services, un projet de Charte du service aux citoyens est rédigé pour servir de guide aux MO et les amener progressivement à s'engager formellement et publiquement. Le texte devait être soumis au gouvernement pour approbation, mais après le référendum les circonstances ne sont pas favorables et le projet est retiré : la conquête de l'équilibre budgétaire va prendre pour un temps le pas sur le chantier de l'amélioration des services. Trois des 10 MO engagés dans la démarche initiale vont quand même aller de l'avant en dévoilant leurs engagements de services⁵⁰³, la Régie de l'assurance-maladie étant la première à se commettre publiquement en décembre 1995 : un an plus tard, la Régie est citée par le Protecteur du citoyen comme un exemple à suivre en matière d'amélioration de la qualité du service et le président-directeur général est en mesure de décrire les bienfaits de la démarche et de la collaboration avec les syndicats⁵⁰⁴.

Il importe de retenir de cet épisode intensif que dans l'analyse de certains hauts dirigeants du MCE, pour mettre vraiment l'accent sur les résultats, le temps était venu pour les organisations gouvernementales de s'engager publiquement auprès de leurs clientèles sur divers aspects et niveaux de services, de vérifier la satisfaction des clients, d'améliorer leurs services et de rendre compte en fonction des engagements pris. Le modèle pour formuler les engagements était disponible, des organismes avaient donné l'exemple en rendant publique leur déclaration de services, les conditions étaient réunies pour amener le service aux citoyens à un autre niveau, après une décennie de préparatifs. Après le référendum, la démarche de valorisation du service aux citoyens demeurera en mode volontariat et ne fera plus l'objet d'une promotion des organismes centraux. La formation du Conseil des ministres du PM Bouchard en janvier 1996 redonne une visibilité structurelle au mandat avec la nomination d'un ministre délégué aux

⁵⁰³ *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 33. *Rapport annuel ORH, 1995-1996*, p. 11, 26. L'ORH « a participé à titre de consultant auprès du Secrétariat à la réforme administrative du Conseil exécutif, à la démarche de valorisation du service au citoyen. Au cours de l'été 1995, dix ministères et organismes ont préparé des engagements en ce sens et de ce nombre, trois organismes ont déjà mis en place des mesures. » p. 26

⁵⁰⁴ *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 3, février 1997.

Relations avec les citoyens, puis la création d'un ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration en septembre 1996 : en confiant ce mandat transversal à un ministère sectoriel, le gouvernement regroupe pour l'essentiel des mandats déjà assumés auparavant dans d'autres ministères⁵⁰⁵ et garde le nouveau ministère dans le même mode limité de services et de soutien aux autres MO en matière de services aux citoyens⁵⁰⁶. Les enjeux soulevés par la démarche de valorisation de 1995 ne reviendront à l'étude qu'en 1997, l'un des chantiers de modernisation auquel participe la Direction de la réforme administrative du MCE étant dédié aux « engagements de service envers les citoyens »⁵⁰⁷ qui va préparer les changements majeurs qui seront inscrits à la LAP en 2000.

Pour en revenir à l'ensemble de l'œuvre, certains signes traduisent déjà en 1997 et en 1998 un questionnement plus intense du cadre de gestion hérité des décennies précédentes (cf. note 7 Appendice III). En 1997, à la une du journal de la réforme administrative, le Secrétaire du CT mentionne qu'un vent de réformes touche les administrations publiques. Le numéro suivant du journal de la réforme s'ouvre sur un message du Secrétaire général du CE portant le titre *Pour une prochaine étape de la modernisation de la fonction publique*. Il ne s'agit pas encore de changer de régime, mais de « ... renforcer les mesures adoptées dans la réforme de notre Administration publique par le gouvernement et de prolonger les actions en vue d'une meilleure adaptation de la fonction publique aux enjeux qui la confrontent. » Les efforts se poursuivent pour améliorer la coordination au moyen du système de planification gouvernementale : énoncé d'orientations gouvernementales sur trois ans pour guider les MO dans leur planification stratégique et lien à établir avec leur plan de gestion des dépenses, plan d'évaluation de programmes et veille stratégique sur les politiques publiques. L'expérience des UAS révèle des résultats probants au chapitre de l'amélioration de la productivité, du service à la clientèle et du contrôle des coûts,

⁵⁰⁵ Communication-Québec, direction générale de l'information gouvernementale, inforoutes et rédaction documentaire, direction de l'état civil. *Rapport annuel – ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, 1999-2000*, p. 11 à 13.

⁵⁰⁶ Ibid., p. 11 : « Dans le domaine des Relations avec les citoyens, le ministère entend faciliter les rapports en assurant, en concertation avec ses partenaires gouvernementaux, un accès plus large, plus simple et plus efficace à l'information et aux services, et en offrant un guichet unique en matière de cueillette et de transmission d'information sur l'identité et le statut des citoyens. Ce secteur se charge de la diffusion de l'information et favorise la cohérence des communications gouvernementales. Il offre également des services d'édition, de diffusion, de publicité, de placement média et il veille à la gestion du registre de l'état civil. »

⁵⁰⁷ *Rapport annuel MCE, 1997-1998*, p. 39.

mais aussi des difficultés qui seraient occasionnées par le cadre de gestion inadapté aux enjeux de résultats et qui n'offre pas ou freine les possibilités de coopération IO souhaitée.

Il est souvent difficile de déterminer un tournant dans le fil des réformes administratives. Ici cependant, l'article du MCE établit un lien direct entre ces expérimentations et l'amorce de la réflexion qui va conduire au nouveau cadre de gestion : l'idée initiale de concentrer la gestion par résultats sur les unités opérationnelles cède la place à l'idée de généraliser l'application du concept et d'en faire l'assise du nouveau cadre de gestion :

Ces expérimentations, évoquées dans le « Rapport synthèse des résultats 1997-1998 », ont été suffisamment probantes pour provoquer depuis quelques mois, au palier central, une réflexion portant sur la possibilité de généraliser l'application du concept de gestion par résultats et d'en faire le cœur du cadre de gestion gouvernementale. Cette réflexion devrait prendre forme dans un énoncé de politique sur la gestion gouvernementale dont le président du Conseil du trésor a fait état dans son message accompagnant le dépôt du Livre des crédits⁵⁰⁸.

Le Secrétaire général du CE confirme ce lien dans le rapport synthèse des résultats des UAS de 1998-1999 :

L'expérience des UAS a eu une influence plus qu'importante sur les travaux visant à moderniser le cadre de gestion gouvernementale pour pousser plus loin l'application du modèle de gestion par résultats. C'est notamment un des éléments moteurs qui ont inspiré les recommandations du Groupe de travail sur la modernisation de l'appareil administratif de l'État et qui ont conduit à l'énoncé de politique sur la gestion gouvernementale, intitulé « Pour de meilleurs services aux citoyens », rendu public par le ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique et président du Conseil du trésor⁵⁰⁹.

Ainsi, la recherche des meilleurs dispositifs de gestion pour amener les unités opérationnelles des MO à plus de productivité et à livrer de meilleurs produits et services par le véhicule des UAS aura été un important révélateur des approches profitables, mais aussi des contraintes du cadre de gestion et de ses omissions, à savoir des dispositifs manquants pour livrer des résultats que des équipes chevronnées dans une quinzaine de MO estimaient atteignables. Pour se comparer aux organisations performantes, les volontaires demandent des moyens comparables. La réponse jugée timorée du SCT et du ministère des Finances aux pressions constantes exercées par la DRA du MCE et les dirigeants d'UAS (appuyés par leurs SM ou leurs DO) sera plus attribuée par les demandeurs à un manque de volonté des centraux qu'aux contraintes légales et réglementaires du cadre de gestion vues par ces derniers. D'ailleurs, la comparution des UAS en commission

⁵⁰⁸ *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 7, juin 1999.

⁵⁰⁹ Gouvernement du Québec, ministère du Conseil exécutif, *Les unités autonomes de services – rapport synthèse des résultats 1998-1999*, p. 5

parlementaire met en relief les lacunes dans la définition des concepts et des façons de faire pour la reddition de comptes ce qui amène les parlementaires à traiter davantage des problèmes soulevés par le VG et le Protecteur du citoyen que de résultats⁵¹⁰, limitations aussi nuisibles, il nous semble, à une lecture complète de la situation par les organismes centraux.

Aux prises avec la nécessité d'alléger le cadre général de gestion et d'aménager des dispositifs particuliers pour les UAS, les organismes centraux se retrouvent confrontés à un cadre de gestion plus facile à alléger pour l'ensemble des MO qu'à moduler en fonction de situations particulières; et comment réserver à des UAS des allègements pouvant de toute évidence profiter à l'ensemble des MO? Et en contrepartie, pourquoi des équipes d'UAS consentiraient-elles plus d'engagements publics et d'investissement en temps que la plupart des MO pour des marges de manœuvre relativement modestes? La réponse à ce dilemme viendra avec la LAP : des mécanismes de gestion allégés pour tous les MO et un cadre de gestion particulier pour les équivalents des UAS, les agences.

Un nouveau cadre de gestion de l'Administration gouvernementale (60)

Durant la campagne électorale de l'automne 1998, le PQ annonce son intention de revoir le cadre de gestion gouvernementale. Le fruit semble mûr et le contexte favorable du fait que l'objectif majeur poursuivi depuis 3 ans, le déficit zéro, sera atteint un an plus tôt que prévu en 1999. Le discours inaugural du 3 mars 1999 du PM Bouchard confirme cette orientation : une profonde modernisation touchera la fonction publique avec l'accent sur la qualité des services et l'atteinte de résultats mesurables, en accordant plus de marge de manœuvre aux gestionnaires, mieux outillés, mais qui seront aussi plus imputables :

Toute la fonction publique québécoise sera appelée à se réinventer. Sous l'égide du président du Conseil du trésor et en consultation avec les parlementaires, les fonctionnaires, les cadres, les syndicats et tous les intéressés, nous comptons lancer une profonde modernisation de la fonction publique. Elle mettra l'accent sur la qualité des services aux citoyens et sur l'atteinte des résultats mesurables. / Le Québec est privilégié de pouvoir compter – et je le constate tous les jours – sur une fonction publique professionnelle, compétente et loyale. La réforme que nous proposons donnera davantage de liberté d'action à des gestionnaires plus imputables. Elle leur permettra de se doter des outils les plus performants et de s'inspirer des pratiques des pays les plus avancés dans le domaine⁵¹¹.

⁵¹⁰ *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 7, juin 1999, « La reddition de comptes au cœur de la gestion par résultats », par un chargé de mission de la DRA du MCE.

⁵¹¹ Assemblée nationale du Québec, *Journal des Débats*, 3 mars 1999, discours d'ouverture de la 1^{ière} session de la trente-sixième Législature par le premier ministre Lucien Bouchard.

Peu après, le Président du Conseil indique que le processus s'amorcera avec le dépôt prochain d'un énoncé de politique sur ce cadre de gestion à des fins de consultation. Cette fois, une partie du leadership de la réforme passe du MCE au CT, ce qui est déjà perceptible dans le rapport annuel du MCE de 1998-1999 où la DRA indique avoir « contribué étroitement à l'élaboration de l'énoncé de politique ... que le président du Conseil du trésor s'est engagé à rendre public au début de l'exercice financier 1999-2000. »⁵¹² Le MCE et le CT travailleront en complémentarité pendant plusieurs mois avant que la décision soit prise par le MCE de se retirer de certaines interventions⁵¹³; le MCE garde la main haute sur la planification stratégique, les politiques publiques et la reddition de comptes interne (cf. note 8 Appendice III).

Lorsque l'énoncé de politique est publié en juin 1999, il est accompagné d'un avant-projet de loi qui concrétise les orientations retenues. La responsabilité des plus hauts dirigeants de l'État de changer le cadre de gestion rigide et de fournir aux fonctionnaires les moyens appropriés pour mieux gérer est affirmée. Les principaux paramètres du changement proposé sont exposés succinctement. Le gouvernement procède à une consultation interne et à une consultation publique au moyen d'une commission parlementaire spéciale qui reçoit les groupes intéressés (cf. note 9 Appendice III).

Bien éclairé sur la position des différents acteurs clés et sur leurs suggestions, le gouvernement transforme rapidement le texte initial en projet de Loi sur l'administration publique qui devient l'assise du nouveau cadre de gestion gouvernementale, ce qui a pour conséquence de modifier la coordination au sein de l'État et d'accroître le potentiel de coopération inter organisationnelle. L'ensemble de l'opération est qualifié de « modernisation de l'administration publique »⁵¹⁴. Bien que la plupart des aspects du cadre de gestion administrative soient couverts par la LAP qui intègre et complète plusieurs lois existantes, plusieurs volets spécifiques de la gestion vont continuer d'être traités dans des lois distinctes. La possibilité d'intégrer tous ces volets dans la LAP a été considérée, puis écartée en raison de la complexité de l'opération, donnant lieu à des chevauchements de mission et d'objectif entre deux lois (ceux de la LAP et de la LFP) et à un

⁵¹² *Rapport annuel MCE, 1998-1999*, p. 42.

⁵¹³ D'ailleurs, l'article 252 de la LAP spécifie que le président du Conseil du trésor est responsable de l'application de la Loi.

⁵¹⁴ *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 8, septembre 2000, « Une rentrée sous le signe de la modernisation » par le ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique et président du Conseil du trésor.

rappel explicite à prendre en compte les objectifs de la LFP⁵¹⁵. En plus d'intégrer des éléments de ces lois, la LAP va amender les lois constitutives des MO et beaucoup d'autres. Projet sanctionné le 30 mai 2000⁵¹⁶, la plupart des articles de la LAP entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2000 ; les MO disposeront d'un délai pour préparer la déclaration de services aux citoyens (avril 2001) et le rapport annuel de gestion (avril 2002). La Loi sur l'administration financière est complètement remodelée et son examen se fait en même temps que la LAP : elle est présentée comme une pièce indispensable de la modernisation⁵¹⁷.

Mais en quoi ce nouveau cadre de gestion vient-il modifier la coordination gouvernementale et la coopération inter organisationnelle ?

Pour la première fois, le gouvernement tente de regrouper dans un texte de loi l'ensemble du cadre de coordination gouvernementale sur les dimensions administratives, en plus de déterminer les mécanismes principaux par lesquels il va encadrer la planification pluriannuelle des MO, leur programmation annuelle, leurs engagements en matière de services et leur reddition de comptes, tant en matière de politiques publiques qu'en matière de performance administrative. Un texte qui vient ajouter de la substance aux premiers dispositifs de responsabilisation et d'imputabilité des MO établis dans la LFP de 1983. Le gouvernement aurait pu utiliser d'autres instruments, comme un décret du CM pour amener les MO à adopter ces nouveaux mécanismes, mais il n'aurait pas eu le même impact que cette loi qui est venue en modifier plusieurs autres pour prendre sa pleine mesure. Les gouvernements donnent ainsi une plus grande longévité à leur œuvre, ils s'y engagent davantage, car ils doivent s'expliquer et défendre leurs propositions durant les travaux parlementaires et il est plus difficile de modifier une loi qu'un décret du CM.

Offrant une clé à la construction et à l'interprétation des divers dispositifs du texte, les premiers articles campent la priorité de l'administration gouvernementale, à savoir la qualité des services aux citoyens « ... dans l'élaboration et l'application des règles ... » et les objectifs poursuivis dans la mise au point de ce cadre de gestion « ... axé sur les résultats et sur le respect du principe

⁵¹⁵ « Le Conseil du trésor établit des politiques de gestion des ressources humaines de la fonction publique, en tenant compte des objectifs de la Loi sur la fonction publique. » *Loi sur l'administration publique*, RLRQ, chapitre A-6.01, art. 31.

⁵¹⁶ Le projet de loi 82 (LAP) fut présenté le 9 novembre 1999 et adopté le 25 mai 2000.

⁵¹⁷ *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 9, octobre 2000.

de la transparence » et sur une « imputabilité accrue de l'Administration devant l'Assemblée nationale »⁵¹⁸. Cette forme d'énoncé de mission vient expliciter et compléter celle assignée à la fonction publique par la LFP de 1983⁵¹⁹. Tous les ministères, les organismes budgétaires et les autres organismes dont le personnel est nommé suivant la LFP sont visés, avec des limitations pour certains organismes; en plus, le chapitre II sur les *responsabilités générales* peut s'appliquer à d'autres organismes s'ils sont désignés par le ministre dont ils relèvent (art. 3, 4, 5).

Les sept objectifs assignés à ce cadre de gestion à l'article 2 témoignent d'orientations muries par des années de débats et d'expérimentations que les législateurs tenteront de traduire en modalités opérantes. Si le premier concerne la prise en compte des attentes des citoyens dans les choix de gestion, les autres témoignent d'une volonté de mieux orienter la gestion par résultats, la responsabilisation et la reddition de comptes. Un cadre qui est destiné à favoriser « l'atteinte de résultats en fonction d'objectifs préalablement établis » (2^e), une « gestion optimale des ressources de l'Administration gouvernementale » (6^e), couplée à « une reddition de comptes qui porte sur la performance dans l'atteinte des résultats » (5^e) et à une « information pertinente sur les activités de l'Administration gouvernementale » pour l'Assemblée nationale (7^e); pour les ministères et organismes, il annonce une « plus grande flexibilité ... par l'adaptation des règles de gestion à leur situation » (3^e) et pour les SMDO la reconnaissance de leur rôle « dans l'exercice des contrôles relatifs à la gestion axée sur les résultats » (4^e).

Cette fois, les élus vont enchâsser dans une loi un ensemble complémentaire d'outils obligeant l'Administration gouvernementale à des engagements publics envers les citoyens, à plus de transparence et à une reddition de comptes plus systématique au moyen d'une déclaration de services aux citoyens, d'un plan stratégique, d'un plan de gestion des dépenses et d'un ensemble de dispositions de reddition de comptes, notamment un rapport annuel de gestion. Bénéficiant des expériences menées antérieurement, notamment depuis 1995 avec les engagements de services aux citoyens rendus publics par des MO et des UAS, les législateurs donnent des indications précises sur le contenu à intégrer dans la déclaration de services visant les citoyens et les

⁵¹⁸ *Loi sur l'administration publique*, RLRQ, chapitre A-6.01. Art. 1. Et *notes explicatives* du projet de loi no 82 (2000, chapitre 8).

⁵¹⁹ « La fonction publique a pour mission de fournir au public les services de qualité auxquels il a droit, de mettre en œuvre les politiques établies par l'autorité constituée et d'assurer la réalisation des autres objectifs de l'État. ». *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, chapitre F-3.1.1, art. 2.

entreprises⁵²⁰ en plus de leur assigner trois devoirs, sans toutefois aller aussi loin sur la sensibilisation aux coûts, la loi s'arrêtant à la possibilité de sensibiliser « les usagers sur le coût des services qu'ils utilisent »⁵²¹.

Avec l'adoption de la LAP et des autres lois modifiées dans son sillage, des changements viennent en quelque sorte confirmer et expliciter le nouveau cadre de coordination gouvernementale en gestation depuis deux décennies. Notre analyse nous porte à conclure à un renforcement du mécanisme de coordination de type hiérarchique, à la fois en raison de la clarification des dispositifs, de l'ajout de nouveaux instruments de coordination ou du rehaussement de statut d'instruments en usage ; nous en déduisons également un élargissement des mécanismes de coordination de type réseau et de type marché par l'ajout de nouveaux instruments et d'énoncés incitant à la coopération IO et la facilitant.

Précisons d'abord le volet de la coordination de type hiérarchique. Si l'efficacité de la coordination gouvernementale dépend en partie de la clarté et de la facilité d'interprétation des « messages » de différente nature que les acteurs concernés ont à maîtriser (lois, règlements, directives de préparation et de cheminement des dossiers à soumettre aux autorités), le résultat de l'opération d'ensemble menée en 2000 démontre qu'il y avait un réel besoin de regrouper les textes de mandats et de clarifier les rôles, les pouvoirs et les devoirs. Pas besoin d'une longue démonstration pour illustrer cet aspect, il suffit de considérer les nombreuses lois distinctes qui ont été requises pour intégrer des ministères et des organismes au CT au fil du temps, alors que la loi créant le CT était jusque-là peu explicite sur le rôle de ce comité du Conseil exécutif et sur son secrétariat⁵²².

⁵²⁰ À savoir : les objectifs du MO quant au niveau des services offerts et quant à la qualité de ces services, des indications sur la diligence avec laquelle les services devraient être rendus, ainsi qu'une information claire sur leur nature et leur accessibilité. (Art. 6)

⁵²¹ Un MO « ... doit : 1^o s'assurer de connaître les attentes des citoyens ; 2^o simplifier le plus possible les règles et les procédures qui régissent la prestation de services ; 3^o développer chez ses employés le souci de dispenser des services de qualité et les associer à l'atteinte des résultats fixés par le ministère ou l'organisme. » (Art. 7)

⁵²² Avec l'intégration d'une partie du ministère de la Fonction publique en 1984, du ministère des Services gouvernementaux et d'une partie du ministère des Communications en 1994, de l'Office des ressources humaines en 1996. Avant la refonte de la Loi sur l'administration financière en 2000 (LRQ, c. A-6), une section de onze articles suffisait pour fonder le CT : quatre courts articles servaient à camper la structure du Conseil et de son Secrétariat (art. 18 à 21), trois autres définissaient ses mandats en matière de gestion budgétaire et financière (23 à 25); l'article 22 confiait au CT les pouvoirs d'approbation du gouvernement en matière de plan d'organisation, de conditions de travail et d'effectifs et comportait un énoncé de pouvoir très large sur l'élaboration et l'application de la politique administrative générale à suivre dans la fonction publique et dans les autres organismes du gouvernement.

La LAP devient la loi constitutive du Conseil du trésor et lui consacre 25 articles (chapitre VII) : le texte précise sa composition et ses fonctions générales, il ajoute les fonctions générales du président du Conseil et détermine les paramètres du Secrétariat du CT comme s'il s'agissait d'un ministère. Le rehaussement du statut du CT comme organe majeur du gouvernement s'était déjà amorcé auparavant par l'intégration de l'Office des ressources humaines au CT (1996) et, à cette occasion, par le privilège accordé au CT d'adopter les règlements prévus à la Loi sur la fonction publique concernant les concours et la promotion sans concours, sans avoir à les soumettre au Conseil des ministres⁵²³. Plusieurs autres sections de la LAP viennent définir les pouvoirs du CT. La clarification et le renforcement de la coordination hiérarchique découlent également de l'ajout dans une loi d'instruments de gestion obligatoires et publics qui viennent articuler la responsabilisation et la reddition de comptes pour les MO et pour le gouvernement, comme nous l'avons indiqué. D'autres articles de lois adoptées lors de cette modernisation vont aussi accentuer la singularisation et la responsabilisation des MO à l'égard de leur mission :

- « ... Ils sont responsables du contrôle de leurs dépenses et du respect du budget qui leur est attribué. » (LAP, art. 43);
- « Un ministre ou un dirigeant d'un organisme budgétaire est responsable des ressources financières qui lui sont allouées et des engagements financiers qu'il prend, des dépenses et des coûts en investissement qui en découlent et de leurs paiements. » (LAF, art. 20);
- « Chaque ministre ou dirigeant d'un organisme budgétaire tient un registre des engagements financiers qu'il prend, des dépenses et des coûts imputables sur chaque crédit en tenant compte de la division prescrite. Il procède à leur enregistrement au système comptable du gouvernement, conformément aux règles édictées par le Conseil du trésor. » (LAF, art. 24)
- « Aucun paiement sur le fonds consolidé du revenu ne peut être fait, sauf à la demande d'un ministre, d'un sous-ministre, d'un dirigeant d'un organisme, d'un membre du personnel ou d'un titulaire d'un emploi du ministère ou de l'organisme ou d'un autre ministère ou organisme, autorisé à cette fin. » (LAF, art. 27).

Le processus de reddition de comptes est davantage articulé (LAP, art. 24 à 29) que dans la Loi sur l'imputabilité (...) de 1993. Il repose en partie sur le rapport annuel de gestion dont le contenu est partiellement défini dans la loi, notamment le lien entre les résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus par le plan stratégique et le plan de gestion des dépenses; il réaffirme l'imputabilité des SMDO en matière de gestion administrative devant l'Assemblée nationale et consacre trois alinéas à préciser des sujets qui peuvent être discutés en commission parlementaire, notamment la déclaration de services aux citoyens, les résultats quant aux aspects administratifs du plan stratégique et du plan de gestion de dépenses, les résultats quant aux

⁵²³ L.R.Q., *Loi sur le transfert des attributions de l'Office des ressources humaines*, c. 35, art 50.1.

objectifs d'un programme d'accès à l'égalité (...) et d'autres sujets soulevés par le Protecteur du citoyen ou le VG.

Pour le gouvernement, la reddition de comptes prend aussi la forme inédite de devoir produire annuellement un rapport à l'ANQ concernant l'application de la loi, une responsabilité confiée au président du CT (art. 28). Pour ce qui est de l'imputabilité administrative interne, l'arrangement mis au point au début des années 1990 par décret continue de prévaloir à l'arrière-plan : les sous-ministres et dirigeants d'organisme rendront compte au MCE (au Secrétaire général et au Premier ministre) lors de l'évaluation annuelle et n'auront pas à défendre l'ensemble de leur gestion devant le CT et son Secrétariat. Il faut convenir cependant que pour le CT, l'existence de ces nouveaux documents où les MO prennent des engagements et en rendent compte vient changer la dynamique dans l'exercice de ses différents rôles⁵²⁴. Sans l'écrire, il est évident que tous les documents majeurs produits par les MO, avant d'être rendus publics, passent au crible de l'analyse du CT et du MCE qui ont ainsi la possibilité de poser des questions et de faire des suggestions pouvant amener les MO à ajuster leur texte, le tout dans le cadre de relations bilatérales ou trilatérales discrètes.

Par ailleurs, la LAP rend explicites et plus légitimes certains moyens d'intervention et de contrôle du CT dans la gestion des MO. En plus des rubriques exigées à l'article 9 pour la préparation du plan stratégique, le texte accorde au CT le pouvoir « ... de déterminer les renseignements que le plan doit comprendre, la période couverte par le plan, sa forme et la périodicité des révisions dont il doit faire l'objet » : si le CT a la possibilité de l'analyser au préalable et de faire ses suggestions au MO et au Conseil des ministres en vertu de son mandat (art. 71), c'est ce dernier qui autorise le ministre à le déposer à l'ANQ, une forme de validation qui n'est pas formellement exprimée dans la Loi. La Loi prévoit aussi que le CT peut déterminer « ... tout autre élément ou renseignement ... » qu'un MO doit ajouter au rapport annuel de gestion (art. 15). Faute d'être explicite, nous décodons que le CT fixe aussi les paramètres des plans annuels de gestion des dépenses que doivent élaborer les ministres, plans déposés à l'ANQ dans le Livre des crédits budgétaires (art. 46).

⁵²⁴ Sans compter que le président du CT peut toujours demander à un MO de lui fournir tout renseignement qu'il juge « ... utile à l'exercice des fonctions du président ou de celles du Conseil du trésor ... » et peut exiger la préparation de documents. (LAP, art. 78)

Traduisant la nouvelle philosophie de gestion administrative, le CT est en quelque sorte invité à indiquer la direction à prendre plutôt que l'itinéraire détaillé : il « peut déterminer des orientations portant sur les principes ou les pratiques à favoriser en matière de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles ou informationnelles. Ces orientations servent de référence aux ministères et organismes concernés dans leur gestion... » (Art. 72). Comme pour faire écho à des situations passées où le CT a eu de la difficulté à obtenir l'appui de tous les ministres pour certaines mesures contraignantes, la loi prévoit que le CT pourra prendre une directive en matière de gestion des ressources « ... lorsqu'il estime qu'une question est d'intérêt gouvernemental ... » : dans ce cas, la directive doit être approuvée par le gouvernement et « ... elle lie les ministères et organismes concernés. » (Art. 74) Et comme si tous les pouvoirs spécifiques et généraux ne suffisaient pas, un dernier énoncé des fonctions du CT ajoute une précision à son pouvoir de contrôle :

Le Conseil du trésor peut, lorsque la situation le justifie, établir des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de l'atteinte de l'application de la présente loi et de ses objectifs. / Il peut notamment exiger la mise en place par un ministère ou un organisme de l'Administration gouvernementale d'un programme d'évaluation, d'un programme de vérification interne ou d'une étude comparative des coûts. (Art. 75)

La clarification et la consolidation dans l'énoncé des mandats du CT se poursuivent dans les quatre chapitres consacrés à la gestion de quatre types de ressources : gestion des ressources humaines, gestion budgétaire des dépenses et des investissements, gestion des contrats et des ressources matérielles et gestion des ressources informationnelles. Sous ce dernier volet, le législateur émet des orientations pour que le cadre de gestion de ces ressources utilise de façon optimale les possibilités de ces technologies comme moyen de gestion des autres ressources, contribue à l'accessibilité et à la simplification des services aux citoyens et « favorise la concertation entre les ministères et organismes et le partage de leur expertise et de leurs ressources » (art. 65). Comme les investissements et les frais d'exploitation dans ce secteur sont considérables, toujours en croissance et sous le contrôle des MO, le législateur indique la volonté gouvernementale de garder le contrôle de l'ensemble en énumérant un certain nombre de pouvoirs accordés au CT (énoncés de règles, mesures, conditions de développement de projet) et dans quels buts : obtenir plus de cohérence gouvernementale, mettre en commun des infrastructures ou des services et assurer la sécurité des ressources informationnelles (art. 66).

Avec ces changements législatifs opérés en 2000, les autorités centrales bénéficient de dispositifs améliorés pour amener les MO à prendre des engagements plus systématiques et plus

contraignants en raison des rubriques prédéterminées et de leur caractère public. En y allant avec des paramètres généraux et non avec des standards minimaux à respecter dans les services, le législateur opte cependant pour une formule souple d'amélioration continue, à l'image de la pratique antérieure.

En quoi le nouveau cadre de gestion contribue-t-il à un élargissement des mécanismes de coordination de type réseau et de type marché? Par l'ajout de nouveaux instruments et d'énoncés incitant à la consultation, à la concertation et à la coopération IO.

Les MO réclamaient davantage de moyens d'action et de marge de manœuvre pour améliorer leur performance et l'annonce du projet de modernisation dans le discours inaugural du PM Bouchard en 1999 fait écho à ces aspirations. La réponse à ces attentes prend diverses formes : la volonté d'introduire plus de flexibilité dans la gestion sera maintes fois affirmée; de nombreux allègements seront introduits dans la LAP et dans d'autres lois modifiées lors de cette opération; un dispositif particulier est mis au point pour accorder plus de marge de manœuvre et de pouvoirs à des unités administratives de MO au moyen de la *convention de performance et d'imputabilité* et de l'*entente de gestion*. Ayant renforcé sa capacité de coordination de type hiérarchique par la mise au point de paramètres généraux, le pouvoir gouvernemental va jeter du lest sur des contrôles spécifiques, s'engager à consulter et ajouter des leviers d'intervention réclamés par les MO, augmentant ainsi la singularisation des MO et leur potentiel de coopération IO.

En plus d'énoncer le principe général d'une plus grande flexibilité pour les MO par l'adaptation des règles de gestion à leur situation (art. 2), la loi invite le CT à associer les MO de la fonction publique « ... à l'élaboration du cadre de gestion [des ressources humaines] qui leur est applicable » (art. 30), une forme d'obligation qui ne sera pas reprise dans les mêmes termes pour les autres secteurs de ressources, où sont prévus néanmoins certaines consultations ou contributions des MO. Plus largement encore, dans l'exercice de ses fonctions, il est précisé que le CT « ... favorise l'adaptation du cadre de gestion à la situation de chacun des ministères et organismes ... » (art. 70). Et dans les fonctions que la loi attribue au Président du CT (une nouveauté), plusieurs alinéas l'invitent à assister et à soutenir les MO sous plusieurs aspects : les assister dans le développement d'indicateurs ou autres outils de gestion facilitant la gestion axée

sur les résultats (art. 77, 4^o); assister les MO dans l'élaboration de leur plan stratégique (11^o); soutenir les MO dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales ... (12^o).

Pour établir le cadre de gestion applicable aux différents types de ressources, la LAP reprend ou révisé « ... selon une approche d'allègement ... » les règles prévues dans la LAF et dans la LFP, alors que d'autres assouplissements viendront par des amendements à ces lois toujours opérantes, mais allégées des dispositions transférées à la LAP. En matière de gestion des ressources humaines, la loi ouvre la possibilité que le CT ne fixe pas le niveau d'effectif d'un MO, ce qui était systématique auparavant (art. 32), les MO réclamant plus de souplesse sur la détermination du niveau de personnel pourvu que l'enveloppe budgétaire soit respectée. Le texte ouvre aussi la voie au CT pour qu'il détermine dans quelle mesure un organisme hors fonction publique sera tenu de lui faire approuver toutes ou une partie des conditions de travail de son personnel (art. 37). Quant aux modifications apportées à la LFP, elles visent essentiellement à diminuer le temps requis pour tenir les concours et nommer les candidats qualifiés, en plus de rendre possible la délégation aux MO de la vérification et de la déclaration d'aptitudes à la promotion sans concours, toutes mesures réclamées depuis longtemps par les MO⁵²⁵.

En matière de gestion budgétaire, plusieurs outils réclamés par les MO et les UAS sont inscrits dans la LAP : la possibilité d'un crédit pluriannuel (utile pour des investissements) et le report du solde d'un crédit à l'année suivante (art. 45); la possibilité pour le CT d'autoriser un MO « ... à transférer, entre divisions et subdivisions d'un crédit voté, toute partie de ce crédit » (art. 48); l'utilisation par un MO du montant du produit de l'aliénation d'un bien dans l'année en cours (art. 49); la possibilité d'utiliser dans les cas prescrits le crédit au net permettant de dépenser plus que le budget prévu lorsque les revenus sont supérieurs aux prévisions (art. 50); l'introduction dans la loi du mécanisme de transfert de crédits d'un MO à un autre MO lorsque du personnel ou un poste d'une unité administrative est transféré (art. 54); la possibilité de transférer des crédits à un MO qui fournit des services de la part de celui qui en bénéficie (art. 55). Il est manifeste que l'introduction de ces instruments de type marché, notamment les deux derniers, ajoute aux outils de coopération IO à la disposition des MO, leur permettant d'agir en partenariat avec d'autres MO sans recourir au préalable à l'autorisation du CT.

⁵²⁵ Articles 125 à 146 de la LAP, 2000, c. 8. Certains changements ont nécessité des amendements au Règlement sur la tenue de concours qui sont entrés en vigueur le 9 août 2001.

Au-delà de ces allègements et nouveaux outils de gestion mis à la disposition de tous les MO, la loi réserve l'octroi de pouvoirs et de marges de manœuvre additionnels à des unités administratives de MO disposées à s'engager à des résultats spécifiques. Pour gérer le tout, une *convention de performance et d'imputabilité* est requise à l'interne et peut être complétée par une autre forme de quasi-contrat, l'entente de gestion avec le Conseil du trésor. En raison du niveau des pouvoirs, des délégations et des exemptions en jeu, la loi détermine que le CT signera l'entente de gestion et pour équilibrer le niveau, ce sera le ministre qui proposera et signera l'entente. Ce qui n'est pas sans créer une situation délicate du fait que le sous-ministre (ou le dirigeant d'organisme) est également une partie à la convention et que tous les deux se voient confier dans le même article de loi (17) un « ... pouvoir de surveillance et de contrôle ... » sur l'atteinte des objectifs de l'unité concernée! Telle que définie dans la Loi, la convention consiste essentiellement à un énoncé des orientations stratégiques, des objectifs à atteindre, du plan d'action, des principaux indicateurs de résultats, d'un engagement à produire un rapport de gestion par l'unité administrative désignée : s'il y a des assouplissements à accorder dans la gestion interne du MO, ils devront venir en parallèle du plan de délégation du SMDO.

Le véritable enjeu dans la recherche de moyens additionnels pour atteindre les résultats visés repose dans la conclusion d'une entente de gestion avec le CT qui définit « ... un cadre de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles qui est spécifique à cette unité ... » (Art. 19). Pour une première fois, une loi définit explicitement et largement les pouvoirs et exemptions pouvant être accordés aux unités administratives liées par une entente de gestion. Le CT va pouvoir :

- 1^o déléguer l'exercice de tout pouvoir, autre que réglementaire, qui lui est conféré ou qui est conféré au président du Conseil du trésor par la présente loi, par la Loi sur la fonction publique ou par toute autre loi qui régit les activités du ministère ou de l'organisme et autoriser la sous-délégation de ce pouvoir;
- 2^o exempter une unité administrative de l'application d'une de ses décisions. (Art. 20)

Mais pour couvrir tous les arrangements qui pourraient être profitables à une unité conventionnée, la Loi prévoit que d'autres instances que le CT et son président peuvent intervenir à une entente de gestion pour la délégation et l'exercice des pouvoirs qui leur sont conférés et qu'ils ne peuvent autrement déléguer : sont visés spécifiquement le ministre responsable de la Loi sur les services gouvernementaux aux MO publics, le Directeur des achats et le ministre responsable de la Loi sur la Société immobilière du Québec, trois volets de gestion

qui se sont révélés d'intérêt pour les UAS. Mais comme d'autres MO peuvent alourdir la gestion de ces unités par leurs demandes légitimes, la Loi ajoute une autre possibilité d'allègement qui touche cette fois tous les MO : tout MO « ... peut intervenir à une entente de gestion pour exempter l'unité administrative de certaines procédures administratives ou de l'obligation de fournir des informations concernant la gestion de l'unité » (art. 21), une clause qui servira notamment aux unités administratives dont le personnel a à se rendre à l'étranger fréquemment et qui conclura des ententes particulières d'autorisation de déplacement avec le ministère des Relations internationales. À n'en pas douter, ces articles de loi viennent ouvrir un champ de coopération IO important touchant potentiellement tous les MO : non seulement la Loi permet-elle d'ajouter aux possibilités de délégation de pouvoirs prévues dans certaines lois, mais elle constitue une forme d'invitation, d'une part aux unités conventionnées à requérir ces pouvoirs et exemptions et d'autre part, aux autres MO sollicitées à faciliter ces démarches.

Pour accréditer le fait que nous sommes en présence de deux formes de quasi-contrat, plusieurs articles traitent de la possibilité de suspendre ou d'annuler la convention de performance et d'imputabilité (art. 18, 23) et indirectement, l'entente de gestion (art. 23) (cf. note 10, Appendice III). Si la Loi prévoit la situation où le dirigeant de l'unité conventionnée peut être remplacé (la sanction), dans le cas où l'unité n'aurait pas atteint ses objectifs annuels ou si le dirigeant ne s'est pas conformé à la convention, elle n'ajoute rien de précis à l'un des volets de l'imputabilité, la reconnaissance de la bonne performance. Il faut convenir que le statut accordé par la LAP aux unités conventionnées et à leurs dirigeants va possiblement hausser leur influence à l'intérieur de leur organisation et bénéficier à leur cheminement de carrière. Par contre, la possibilité de bonis au rendement déjà prévu pour les titulaires d'emplois supérieurs et les cadres sera proposée à d'autres associations et syndicats, mais bien peu l'accepteront. Au début des années 2000, la possibilité d'introduire des bonis d'équipe pour valoriser la collaboration intra et inter organisation, avec la même masse salariale disponible, ne trouvera pas preneur chez les cadres, le boni individuel gardant la cote après des années de suspension du boni, de gel salarial et malgré le réajustement des échelles de traitement effectué en 2000 après comparaison avec le marché⁵²⁶.

⁵²⁶ *Rapport annuel MCE, 2000-2001*, p. 38. Un comité externe formé en mars 2000 a déposé son rapport le 31 mai 2000 et le 14 juin suivant un décret (713-2000) autorisait la révision des traitements des titulaires d'emplois

La mise en œuvre de la LAP et un premier bilan après cinq ans de mise en œuvre :

Avec l'entrée en vigueur de la plupart des articles de la LAP le 1^{er} octobre 2000 commence officiellement le travail de concrétisation des nouveaux engagements des MO et du gouvernement, ainsi que des allègements et de nouveaux pouvoirs, une opération s'étalant sur plusieurs années étant nécessaire pour modifier les règlements, les directives et autres décisions du CT requis pour rendre plusieurs de ces changements applicables⁵²⁷. Une vaste opération d'information et de formation menée par le SCT et le MCE s'engage pour informer les MO des nombreux changements au cadre de gestion : fort de l'expérience passée et des multiples réseaux établis, au-delà de l'information générale qui est distribuée largement, la diffusion des nouvelles façons de faire va s'effectuer par étapes aux réseaux d'experts des différents secteurs de ressources qui les relayeront à leur tour à leurs collègues et aux gestionnaires de leurs MO. De nouveaux réseaux s'ajouteront pour la mise en œuvre de la LAP⁵²⁸. En plus du bulletin *Autrement* qui produira un numéro par mois jusqu'en juin 2001 (à une exception près), les organismes centraux mettront de nombreux guides à la disposition des MO⁵²⁹.

Les rapports concernant la mise en œuvre de la LAP, déposés à l'ANQ chaque année par le président du CT à compter de 2001 donnent certaines indications sur les changements apportés progressivement par le nouveau cadre de gestion gouvernementale. Le rapport sur la mise en

supérieurs pour 1999 et les années subséquentes. Le MCE entreprend également en 2000 une vaste opération de réévaluation de tous les emplois supérieurs à temps plein; la mise à jour sera complétée en 2001-2002 et comportera pour certains, une réévaluation à la hausse et un ajustement conséquent du traitement : *Rapport annuel de gestion MCE, 2001-2002*, p. 48.

⁵²⁷ *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 8, septembre 2000, p. 3. « Le Secrétariat du Conseil du trésor propose de nouveaux allègements administratifs. » Les dispositions concernant la déclaration de services aux citoyens n'entraient en vigueur qu'au premier avril 2001, tout comme le bilan sur la mise en œuvre de la Loi par le président du CT; les dispositions concernant le nouveau rapport annuel de gestion entraient en vigueur le 1^{er} avril 2002. P. 4.

⁵²⁸ La liste des groupes ciblés (16) par des experts de l'ÉNAP dans le cadre d'une enquête menée pour le SCT en vue du bilan de la LAP montre l'envergure de cette toile et des changements amenés par cette opération : « ... sous-ministres, sous-ministres adjoints et associés, dirigeants d'organismes, Table des répondants sur la qualité des services, Table des répondants à la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique, Forum des agences, Groupe des responsables en planification stratégique, Groupe des responsables en analyse et évaluation de programmes, Comité des responsables en vérification interne, Comité consultatif de la gestion du personnel au gouvernement du Québec, Groupe d'action en gestion financière, Association des gestionnaires en ressources matérielles, Conseil des responsables de l'informatique du secteur public, Forum des responsables des communications au gouvernement du Québec, Conseil des directrices et directeurs généraux de l'administration et les Conférences régionales administratives. » CÔTÉ, Louis, Bachir MAZOUZ, *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et organismes*, ENAP, septembre 2005, p. 3-4.

⁵²⁹ Cf. les premiers rapports annuels de gestion du MCE et du CT à compter de 2001.

œuvre de la LAP après cinq ans d'usage (LAP, art. 253) et l'analyse qu'en fait la commission parlementaire en présence du Secrétaire du CT offrent une perspective plus globale des résultats. Il faut préciser que ce rapport incombe au nouveau gouvernement du PM Jean Charest qui s'est donné un Plan de modernisation de l'État 2004-2007 au printemps 2004 et que le bilan de la LAP se trouve teinté par les réformes alors en cours. Le rapport de la Présidente du CT fait alors le constat de progrès significatifs dans la mise en œuvre de la LAP, tout en proposant de nombreuses améliorations, certaines passant par des modifications à la Loi :

Après cinq ans de mise en œuvre, je suis heureuse de souligner que les progrès accomplis sont appréciables. Les ministères et les organismes affirment eux-mêmes que la Loi sur l'administration publique a permis de réaliser des avancées notables dans la gestion et l'offre de services aux citoyens du Québec. Ils conviennent également que le cadre de gestion instauré par la loi a eu des effets structurants sur leurs pratiques. / Bien sûr, les avancées varient d'une organisation à l'autre, et des efforts importants doivent encore être faits.⁵³⁰

Ce bilan partagé ne dépend pas seulement des moyens variables et des apprentissages passés des MO, mais également de certains énoncés de la LAP incomplets en raison de la nouveauté ou comportant un engagement minimal. Le rapport souligne la nécessité de la mise à jour de la déclaration de services aux citoyens et sa diffusion régulière; il indique aussi que les MO devront déposer un plan d'amélioration de la qualité des services au CT⁵³¹, toute mention absente de la Loi. Signe que les autorités politiques et administratives considèrent que les dispositifs en place ne favorisent pas le regroupement des services aux citoyens et aux entreprises de même nature autour de guichets uniques, malgré les moyens de coopération disponibles, le rapport mentionne que la création de Services Québec contribuera à l'amélioration des services. Nous ne pouvons pas exclure ici la possibilité que le nouveau gouvernement ait voulu prendre ses distances avec une loi dont il n'avait pas voté l'adoption. Le gouvernement de M. Charest fait un constat similaire quant à l'insuffisance du nouveau cadre de gestion gouvernementale en ce qui concerne le regroupement des services administratifs à l'intérieur de l'administration gouvernementale et créé un autre organisme autonome, le Centre de services partagés du Québec (cf. note 11 Appendice III pour plus d'indications sur le bilan).

Le bilan fait valoir que les MO ont respecté les dispositions de la LAP en matière de gestion axée sur les résultats, mais que plusieurs ajustements sont requis. Le deuxième exercice de

⁵³⁰ *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique – Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec.* Gouvernement du Québec, SCT, novembre 2005. Message de la présidente.

⁵³¹ *Ibid.*, p. 37.

planification stratégique de 2005 s'est avéré plus satisfaisant que le premier réalisé en 2001 grâce à des lignes directrices gouvernementales ayant notamment les objectifs suivants : « ... ancrer les plans ministériels dans un plan gouvernemental; (...) introduire dans le processus de réflexion stratégique ministériel des éléments favorisant la cohérence gouvernementale et les initiatives transversales ... » (ibid., p. 16); car autrement, selon notre analyse, le processus conforte le travail 'en silo' des organisations. La reddition de comptes suscite plusieurs constats d'insuffisance et de pistes d'amélioration. Les rapports annuels de gestion ne fournissent pas toute l'information souhaitée, donnant peu d'informations sur l'amélioration des services et sur la performance des MO. Sous le volet de la gestion des ressources, le bilan conclut à des résultats bénéfiques et formule certaines possibilités d'amélioration⁵³².

Si le bilan du SCT ne le relève pas, la question de la multiplicité des rôles du SCT est soulevée par les acteurs interrogés dans l'enquête de l'ÉNAP dont certains suggèrent de transférer la fonction de soutien aux MO vers le nouveau CSPQ pour que le CT se concentre sur son rôle de gouverne⁵³³, une suggestion qui aura des suites.

La séance de travail de la CAP lors de l'audition du secrétaire du Conseil du trésor concernant le rapport sur l'application de la LAP a été l'occasion pour les parlementaires de vérifier leur compréhension du rapport, de tester certaines idées et de s'assurer que la réflexion peut se poursuivre avec le SCT sur les améliorations projetées. Les parlementaires ont fait un bon accueil au rapport, estimant que le cadre de gestion gouvernementale établi par la LAP était valable et qu'il fallait poursuivre les efforts pour atteindre les principaux objectifs de cette

⁵³² En matière de gestion budgétaire, les marges de manœuvre accordées avec les six assouplissements liés à la gestion des crédits semblent satisfaisantes ; les améliorations visent surtout la simplification des modalités d'application. En gestion des ressources humaines, le rapport souligne l'adoption de la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise* (21 novembre 2002) à l'ANQ qui énonce « ... les valeurs privilégiées pour guider la prise de décisions dans un contexte de marge de manœuvre accrue découlant de l'assouplissement des règles » (ibid., p. 27). Le rapport souligne aussi les consultations menées auprès des MO, les amendements à la LFP et l'absence de conditions posées aux organismes et sociétés d'État visés à l'article 37 de la LAP pour la rémunération et les conditions de travail des cadres et non syndiqués (*Rapport sur la mise en œuvre...*, p. xv). Le rapport met également en valeur quatre assouplissements accordés par décision du CT en mai 2002 aux MO dans les modalités d'établissement de l'effectif de la fonction publique (ibid. p. 49). En matière de gestion des contrats et des ressources matérielles, le bilan fait ressortir les activités d'information et de formation du CT et la mise en place d'un programme de vérification interne dans les MO pour vérifier le respect de la réglementation. En matière de ressources informationnelles, les efforts de concertation entre les MO ont permis « ... la normalisation des technologies de l'information et des communications ainsi que le développement de l'Architecture d'entreprise gouvernementale et des services communs. » Le bilan souligne aussi des gains de cohérence gouvernementale dans l'offre de services des MO, ainsi que des mesures pour assurer la sécurité dans les systèmes gouvernementaux, par une directive et par le développement de services de certification et d'authentification (ibid., p. xvi).

⁵³³ Côté, Mazouz, 2005, p. 33.

réforme.

Dans son exposé d'introduction à la séance, le secrétaire du CT a ajouté une proposition absente du bilan qui concerne l'ajout d'une nouvelle instance au CT, un conseil de gestion, dont le rôle serait de « ... s'assurer de l'application de la loi par l'ensemble des ministères et organismes et, le cas échéant, de convoquer les sous-ministres et dirigeants d'organismes pour s'enquérir des difficultés rencontrées et des solutions à envisager pour y remédier », un indice que les dispositifs institutionnels de direction et de reddition de comptes ne sont pas à point pour le CT. Ces changements ne se seront pas produits au moment où les parlementaires de la CAP, la présidente du CT et leurs invités feront le point sur l'application de la LAP après 10 ans en 2011 et qu'ils concluront, selon le SCT, « ... que la Loi encadre correctement les pratiques de gestion de l'administration publique et que l'attention et les efforts devraient désormais être tournés vers sa mise en œuvre »⁵³⁴ ; certains experts présents se montreront déçus des progrès réalisés en matière de gestion par résultats.

Au terme de la présentation et de l'analyse des événements jugés les plus significatifs de la période 4, dégageons les constats qui s'imposent quant aux instruments et mécanismes de coordination et de coopération utilisés.

7.1.3 Les instruments et mécanismes de coordination en période 4

7.1.3.1 Classement des instruments et mécanismes de coordination

Nous classons dans le tableau 27 ci-dessous chacun des dix événements que nous avons mis en lumière en fonction de la nomenclature des instruments et des mécanismes de coordination de Boukaert et al. Par la suite, nous examinons ce qui caractérise la période 4 sous les trois grands mécanismes de coordination (hiérarchique, marché et réseau) et nous faisons ressortir les distinctions avec la période précédente.

Tableau 27

Classement des instruments de coordination dans la nomenclature des types d'instruments et des mécanismes de coordination de Bouckaert et al. : période 1994-2003 au Québec

⁵³⁴ Historique de la Loi sur l'administration publique, *Bilan d'application après 10 ans*, site internet du SCT.

INSTRUMENTS AU QUÉBEC	TYPES INSTRUMENTS (No de Bouckaert et al.)	MÉCANISME SOUS- JACENT
<p>(51) Organisation du CE : porte la marque de trois PM. Premier mandat : des CM restreints, nombre réduit de ministères. 2^e mandat : plus de ministres et de ministères. Organisation centralisée sous le PM Parizeau autour du Comité des priorités qui filtre tout ce qui va au CM : pas de comité ministériel permanent thématique, 2 ministres d'État, des élus délégués régionaux relevant du PM. Au MCE, nouveaux secrétariats pour nouvelles priorités. Sous le PM Bouchard : le nombre de ministres d'État passe à 4 puis à 6; le Comité des priorités définit les orientations et objectifs et oblige les MO à la planification stratégique. Rétablissement des comités ministériels permanents thématiques et temporaires; innove avec des ententes et engagements avec les partenaires externes et l'ajout de comités de suivis des Sommets. Transfère plusieurs mandats du MCE à d'autres MO et diminue les effectifs; lutte au déficit, réformes et nouveau cadre de gestion. Sous le PM Landry : le Comité des priorités formule des recommandations sur les priorités à établir; le MCE se concentre sur les politiques publiques et la planification stratégique et laisse la réforme administrative au CT. Ajouts de mandats et d'effectifs au MCE; création d'un secrétariat à la communication gouvernementale. Sur l'ensemble de la période, des actions qui influencent la coordination et la coopération IO : allègement réglementaire, autoroute de l'information, déontologie et éthique, réforme de la justice administrative.</p>	<p>(<i>1,1</i>) Management stratégique de bas en haut et interactif. (<i>1.2</i>) Management stratégique unilatéral, de haut en bas. (<i>2,1</i>) Systèmes de gestion financière basés sur les intrants (<i>2,2</i>) Systèmes de management orientés résultats avec accent sur les incitatifs (pour l'unité, individuels) (<i>4</i>) Consultation commandée ou examen de système. (<i>6</i>) Réorganisation des voies de contrôle (<i>7</i>) Mise sur pied de fonctions et d'organes de coordination. (<i>9</i>) Systèmes pour échange d'informations. (<i>10</i>) Organes de négociation et de conseil (permanents ou temporaires). (<i>11</i>) Organes de prise de décision en groupe.</p>	<p>Réseau (R) Hiérarchique (H) H Marché (M) R H H R R R</p>
<p>(52) Cabinets politiques avec des effectifs réduits, exerçant des rôles comparables aux précédents si ce n'est durant l'année préparatoire au référendum. La politisation dans les nominations à des emplois supérieurs se poursuit et le niveau se compare au gouvernement précédent.</p>	<p>(<i>3</i>) Culture inter organisationnelle (politique) (<i>7</i>) Mise sur pied de fonctions de coordination (politique).</p>	<p>R H</p>
<p>(53) Rôle prédominant des PM confirmé par trois titulaires dans des contextes différents. Un PM Parizeau s'organisant en fonction d'un objectif à court terme, formant un CM restreint et centralisant la prise de décision avec un seul comité ministériel (des priorités) en misant sur le partenariat, la solidarité et l'action. Le PM Bouchard met le cap sur l'élimination du déficit budgétaire, garde un CM restreint et le comité des priorités comme filtre, rétablit des comités ministériels thématiques, transfère des mandats du MCE à d'autres ministères et, en négociateur reconnu, mise sur le partenariat avec les représentants de la société civile pour obtenir des consensus, des engagements et des ententes pour réduire le déficit, stimuler l'activité économique et l'emploi. Préoccupé à la fois par l'intérêt général et le respect des minorités. Il recherche aussi l'efficacité en appuyant de nombreuses réformes dans tout l'appareil gouvernemental et même en imposant des fusions au milieu municipal. Le PM Landry adopte un style plus collégial que ses 2 prédécesseurs, il consulte plus ses ministres et le comité des priorités ne fait plus d'arbitrage. Il consolide les réformes entreprises, l'infrastructure de l'éthique et encadre le lobbyisme. Il se donne</p>	<p>(<i>1,1</i>) Management stratégique de bas en haut et interactif. (<i>1.2</i>) Management stratégique unilatéral, de haut en bas. (<i>3</i>) Culture inter organisationnelle (politique et administrative) (<i>6</i>) Réorganisation des voies de contrôle (politique).</p>	<p>R H R H</p>

comme défi le maintien et le partage de la prospérité dans le maintien de l'équilibre budgétaire. Il recentre le rôle du MCE sur les politiques publiques et la planification stratégique et accentue le contrôle du CE sur les communications gouvernementales.		
(54) Création de la Commission de l'administration publique (CAP) dédiée à l'imputabilité. Terrain d'expérimentation du processus pour les parlementaires et les dirigeants administratifs. La CAP se saisit de problématiques interministérielles, entend plusieurs SMDO ensemble, révèle des problèmes de coordination et pousse les dirigeants à apporter des correctifs. La LAP consacre l'imputabilité administrative devant les parlementaires, la précise et lui fournit des outils de planification et de reddition de comptes plus engageants pour les MO.	(1.2) Management stratégique unilatéral, de haut en bas. (2,2) Systèmes de management orientés résultats avec accent sur les incitatifs d'unités. (3) Culture inter organisationnelle (politique et administrative) (4) Consultation commandée ou examen de système. (6.) Réorganisation des voies de contrôle.	H M R R H
(55) Évolution du rôle de l'État : État partenaire. Concertation avec les employés (CMOT) et l'externe : consensus et signature d'ententes importantes. Plus de flexibilité et de responsabilité aux MO. S'engage dans la déréglementation. Va plus loin que les gouvernements précédents dans la prise de décision collective, l'implication de la société civile dans les projets et le suivi avec ses représentants. Contribue à l'expansion des organisations de l'économie sociale et encourage les MO à des partenariats. Maintien du nombre global d'organismes, mais diminution de la taille de l'État par la réduction de ses effectifs. Retour à l'équilibre budgétaire pour la 1 ^{re} fois en 40 ans. Procède à un remodelage majeur et durable du cadre de gestion gouvernementale : modifie les relations entre l'administration, les citoyens et les entreprises, avec les parlementaires, ainsi qu'entre les organisations de l'administration. Dote l'État de nouveaux outils de reddition de comptes, tant à l'interne que devant les députés.	(1,1) Management stratégique de bas en haut et interactif. (1.2) Management stratégique unilatéral, de haut en bas. (4) Consultation commandée ou examen de système. (8) Marchés réglementés : mise sur le partenariat interne et externe, sur les ententes (quasi-contrats), sur l'allègement réglementaire.	R H R M
(56) Peu de changements dans la structure et la mission des ministères sous les gouvernements du PQ : peu de ministères nouveaux, vite modifiés. Consolidation des pouvoirs du CT par l'intégration de l'ORH, le mandat sur l'inforoute gouvernementale, le nouveau cadre de gestion et le transfert de mandats provenant du MCE. La coordination centrale est mieux outillée pour la gestion de l'État.	(5.) Remaniement des mandats des organisations : peu de créations de ministères, aussi abolitions et fusions.	H
(57) Un peu plus de mouvements institutionnels pour les organismes que les périodes précédentes. Mise à l'essai d'une nouvelle forme, les UAS, qui ne modifie pas le nombre d'organismes. Tentative d'en réduire le nombre et de revoir le fonctionnement : résultats modestes qui permettent, en raison des ajouts pour de nouvelles missions, de contenir le nombre total au niveau de 1985. Le plus grand changement : nouveau cadre de gestion gouvernementale.	(5.) Remaniement des mandats des organisations : abolitions, fusions et créations. (10) Organes de négociation et de conseil.	H R
(58) Organismes hors fonction publique mobilisés dans la lutte pour l'équilibre budgétaire. Peu de changements dans les sociétés d'État. Réduction des dépenses dans les programmes en santé et éducation. Diminution d'effectifs dans les réseaux, haut niveau de départs et de remplacements. Régionalisation à la santé, forte diminution du nombre d'établissements et loi anti-déficit. Problèmes persistants dans le réseau : nouvelle	(1,1) Management stratégique de bas en haut et interactif. (1.2) Management stratégique unilatéral, de haut en bas. (2,2) Systèmes de management orientés résultats avec accent sur les incitatifs pour l'unité.	R H M

<p>commission d'étude. Plan d'action en 2002 comportant des réinvestissements dans le réseau. En éducation : des consultations puis un plan de réforme de l'enseignement. Transformation consensuelle des commissions scolaires confessionnelles en linguistiques et diminution de 152 à 72. Mouvement de responsabilisation, de mobilisation et de recherche de la performance avec un début de réinvestissement à compter de 1999. Par la suite, le Sommet sur la jeunesse donne le ton et mobilise plusieurs MO. Pour les régions : plus de responsabilités et de moyens : CLD, CRD, Fonds de développement, politique de ruralité, création d'un ministère des Régions. Pour Montréal, différents comités et plans pour revitaliser la région et création d'un ministère. Coupes importantes dans les budgets transférés aux municipalités, transferts de responsabilités avec les coûts. Plan de réorganisation municipale, consultations avec Livre blanc, absence de consensus, impositions de fusions municipales, diminution du nombre de municipalités et nouvelles bases pour la décentralisation.</p>	<p>(⁴) Consultation commandée ou examen de système. (⁵) Remaniement des mandats des organisations. (⁶) Réorganisation des voies de contrôle. (⁷) Mise sur pied de fonctions de coordination (⁸) Marché règlementé : mécanismes de performance, plus de place au communautaire. (¹²) Organisation partenariale.</p>	<p>R H H H M R</p>
<p>(59) Réformes administratives durant le 1^{er} mandat orientées, par le politique, sur la gestion axée sur les résultats, appuyées par des partenariats avec les syndicats et associations de cadres sur l'organisation du travail, sur fond de lutte au déficit. Expérimentation de nouveaux mécanismes : CMOT, UAS, Fonds locaux, enveloppes budgétaires fermées. Renforcement de la coordination centrale : plan stratégique des ministres, plan de gestion des dépenses, engagements de services aux citoyens (sur base volontaire), création de nouveaux réseaux. Diminution des contrôles centraux. Leadership des réformes maintenu au MCE jusqu'en 1999, puis partagé avec le SCT. Les limites des allègements et du cadre de gestion se font jour : freins à la performance et à la coopération IO des UAS. Le cadre de gestion se prête mal à des allègements pour les UAS que tous les MO réclament. Diagnostic : le temps des engagements concrets et publics par les MO et des allègements est venu, après des années d'expérimentation.</p>	<p>(^{1,1}) Management stratégique de bas en haut et interactif. (^{1.2}) Management stratégique unilatéral, de haut en bas. (2,1) Systèmes de gestion financière basés sur les intrants. (^{2,2}) Systèmes de management orientés résultats avec accent sur les incitatifs pour l'unité. (³) Culture inter organisationnelle et management des connaissances. (⁵) Remaniement des mandats des organisations. (⁸) Marchés règlementés : nouveaux moyens pour plus de performance, des engagements, des ententes. (⁹) Systèmes pour échange d'informations développés en concertation (inforoutes) (¹⁰) Organes de négociation et de conseil.</p>	<p>R H H M R H M R R</p>
<p>(60) Mise au point et implantation du nouveau cadre de gestion gouvernementale durant le 2^e mandat. Contexte favorisé par l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Engagement politique majeur pour moderniser le cadre : l'État doit adapter un cadre rigide. Le MCE partage le leadership avec le CT. Consultations sur la base d'un énoncé de politique et modifications au projet. LAP : 1^{er} texte à définir l'ensemble du cadre de coordination gouvernementale (2000) ; le gouvernement se sert de la loi pour obliger l'Administration gouvernementale à plus d'engagements publics et de transparence. Explication des pouvoirs du CT, du président du CT et du SCT, du MCE, des ministres et des parlementaires. Mise en place d'une gestion plus partenariale avec consultations préalables et possibilités de</p>	<p>(^{1,1}) Management stratégique de bas en haut et interactif. (2,1) Systèmes de gestion financière basés sur les intrants. (^{2,2}) Systèmes de management orientés résultats avec accent sur incitatifs, marges de manœuvre et reddition de comptes. (³) Culture inter organisationnelle et management des connaissances. (⁴) Consultation commandée</p>	<p>R H M R R</p>

<p>convention et d'entente. Plus de pouvoirs et de moyens aux MO, moins de contrôles détaillés; reddition de comptes plus systématique. Renforcement de la coordination de type hiérarchique. Nouvelles incitations et nouveaux outils pour la concertation IO, la coopération IO pour les services aux citoyens, le partage d'expertise et de ressources : ajouts d'instruments de coordination de type réseau et de type marché. Mobilisation majeure pour : information, formation, apprentissage de rôles et de nouveaux outils. Bilan de 5 ans (2005) sous le gouvernement subséquent : des effets positifs, des avancées variables, des améliorations à apporter. Progrès insuffisants pour les services aux citoyens : mise en place de Services Québec comme guichet multiservice. De même pour les services administratifs internes : création du CSPQ pour regrouper expertise et services.</p>	<p>ou examen de système. ('7.) Mise sur pied de fonctions de coordination ('8) Marchés règlementés : utilisation de pratiques et d'outils de marché. ('9) Systèmes pour échange d'informations. ('12) Organisation partenariale. ('13) Structures de production à la chaîne.</p>	<p>H M R R R</p>
---	---	--------------------------------------

7.1.3.2 Mécanismes de coordination hiérarchique

Tout comme lors des périodes précédentes, les cinq types d'instruments associés au mécanisme de coordination hiérarchique sont utilisés durant la période 4 (avec 22 manifestations sur un total de 57, un % comparable à 1994 avec 18/45). Les dix événements (ou instruments) que nous avons mis en relief concernant la coordination portent tous la marque de l'un ou de plusieurs de ces types d'instruments associés au mécanisme de coordination hiérarchique. C'est surtout dans la manière d'utiliser ces instruments que les différents gouvernements se distinguent et dans le dosage qu'ils établissent avec l'utilisation des instruments de coordination de type coopératif. Ayant amorcé son mandat avec la volonté bien exprimée de mettre sur pied un État souverain, puis d'effacer un déficit de plus de 6 milliards en quelques années, on pouvait s'attendre à ce que le gouvernement utilise toute l'autorité dont il disposait pour atteindre ces objectifs; cependant, il choisit de le faire en misant plus que tout autre gouvernement avant lui sur le partenariat, en recherchant la concertation et la participation, tant à l'interne qu'avec la société civile.

Nous reconnaissons dans sept événements la manifestation du type d'instruments consistant en un management stratégique unilatéral, de haut en bas (1,2 de la nomenclature de Bouckaert et al.). Les différentes configurations données aux comités du CE par les trois PM montrent qu'en fonction d'un objectif dominant à court terme, les gouvernements d'un même parti politique peuvent opter pour un CM restreint et une concentration des pouvoirs entre les mains d'un nombre restreint de ministres réunis en Comité de priorités ou pour un CM élargi avec une plus

grande participation des ministres au sein de comités ministériels permanents (51). Ce type de management s'observe aussi dans la couleur particulière que chaque chef du PQ donne dans l'exercice du pouvoir prédominant du PM (53), dans le contrôle accru que les parlementaires exercent sur l'administration gouvernementale en vertu de la loi sur l'imputabilité puis de la LAP (54), dans les prises de décision pour amener l'État dans une configuration plus partenariale (55), dans les réformes touchant les réseaux, les régions et les municipalités (58) dans les réformes administratives de l'administration publique axées sur la responsabilisation et les résultats (59) et dans le passage à une autre ère du cadre de gestion gouvernementale (60).

Les systèmes de gestion financière basés sur les intrants (2,1) continuent de faire partie des moyens de coordination dans le cycle budgétaire, mais le gouvernement y va de nouveautés qui en changeant la dynamique en offrant plus de flexibilité aux MO à l'intérieur d'enveloppes fermées et en misant sur une perspective de trois ans (51), en amenant les MO à établir des liens entre le plan stratégique, le plan de gestion de dépenses et le rapport annuel de gestion (59), liens qui seront consolidés dans le nouveau cadre de gestion (60). Dans l'ensemble, le gouvernement se sert autant que ses prédécesseurs de son pouvoir consistant à remanier les mandats et les structures des organisations ('5) : un peu moins pour les ministères (56), un peu plus pour les organismes (57), de même que dans les réseaux de la santé et de l'éducation, ainsi que des municipalités (58) et dans le cadre de la réforme administrative (59). Il se prévaut également du mécanisme consistant à réorganiser les voies de contrôle ('6) pour renforcer les dispositions déontologiques et éthiques touchant les ministres, le personnel de cabinet, les sous-ministres et les administrateurs publics (51), pour recentrer le rôle du MCE sur les politiques publiques, la planification stratégique et la reddition de comptes interne ainsi qu'accroître le contrôle sur les communications gouvernementales (53), pour consolider et élargir le contrôle parlementaire sur les dirigeants administratifs (54) et transférer des responsabilités aux réseaux et aux municipalités (58).

L'instrument consistant à mettre sur pied des fonctions et organes de coordination ('7) a été employé par les PM pour modeler selon leurs besoins les entités entourant le CM, avec la reconstitution d'un Comité des priorités présent tout au long de la période, mais avec des pouvoirs de filtrage bien différents, avec dans un premier temps l'absence de comités ministériels thématiques, puis avec quatre comités et finalement six comités (51). Bien qu'ayant

diminué le nombre de personnes pouvant être engagé dans les cabinets de ministres, ces derniers continuent de jouer leur rôle de coordination politique alors que se maintient le niveau de politisation de la haute fonction publique par rapport au gouvernement précédent (52). Les réformes dans la santé modifient les relations entre le ministère, les régies régionales et les établissements tandis que de nouveaux organes se voient confiés des fonctions de concertation, de planification et de soutien au niveau régional et des grandes villes (58). En établissant le nouveau cadre de gestion gouvernementale, le gouvernement vient préciser et expliciter les rôles de coordination centrale joués par le MCE et le CT en matière de politiques publiques et de gestion administrative (60).

7.1.3.3 Mécanismes de coordination par réseau

Nous avons constaté dans les chapitres précédents que l'utilisation des instruments de coordination en réseau dans l'administration publique québécoise allait en croissant : trois des neuf types potentiels d'instruments de coordination en réseau étaient utilisés en 1976, six en 1985, sept en 1994. L'analyse de la période 4 nous indique que les mêmes sept types d'instruments ont été utilisés avec un ajout (structures de production à la chaîne) et que la proportion de manifestations de ce type d'instruments dans l'ensemble des événements étudiés est légèrement supérieure aux périodes précédentes : 19/46 pour la période 2, 19/45 pour la période 3 et 26/57 en période 4. Si cet examen quantitatif révèle peu de changements par rapport à la période précédente, l'analyse qualitative de la période nous montre une consolidation et une intensification de l'utilisation de ces instruments de coordination et de coopération par réseau.

Nous reconnaissons dans six événements la manifestation du type d'instruments de coordination consistant en un management stratégique de bas en haut et interactif (*I,I*). La création de la fonction de délégué régional auprès du PM comportait une invitation claire à porter les besoins des régions au sommet de l'État; les forums et sommets socioéconomiques, les comités de travail et de suivi ont été les principaux outils du mode partenarial que le gouvernement voulait employer avec la société civile (51). Le PM utilise tous ses talents de négociateur avec les représentants de la société civile pour obtenir des consensus et des engagements pour réduire le déficit et stimuler l'activité économique (53). Dans l'évolution vers un État partenaire, une plus grande place est faite à la participation des MO, des syndicats et associations, ainsi que des organisations externes, y compris les organismes communautaires (55). Le gouvernement mène

des consultations et entretient des tables de discussions en préparation de nombreuses réformes dans les réseaux, les régions et les municipalités (58). La signature d'une entente sur l'organisation du travail avec les syndicats et associations d'employés va jouer un rôle important dans l'élimination du déficit budgétaire; l'expérimentation de nouvelles formes d'organisation avec les UAS et la participation des MO à divers comités de réforme administrative va alimenter les propositions pour la révision du cadre de gestion (59). Après la décision de changer le cadre et la définition des grands paramètres, le gouvernement va consulter le personnel de l'administration puis les groupes intéressés en commission parlementaire, pour ensuite déposer pour étude un projet de loi modifié (60).

Le type d'instrument de coordination qualifié de « culture inter organisationnelle » ('3) se repère dans cinq événements. Tout au long de la période, les différents PM ont pris des décisions pour préciser les dispositions éthiques et déontologiques applicables aux dirigeants politiques, aux membres de leurs cabinets, aux administrateurs publics et aux fonctionnaires (53). Les cabinets politiques continuent de jouer leur rôle particulier à la jonction du politique et de l'administratif avec la persistance d'un questionnement qu'à l'étendue et à l'impact des nominations partisans aux emplois supérieurs (52). En commission parlementaire, les députés et les dirigeants administratifs expérimentent et esquissent les pratiques entourant les exercices d'imputabilité administrative, la commission n'hésitant pas à se saisir de problématiques interministérielles obligeant plusieurs dirigeants administratifs à comparaître (54). Le parti-pris du gouvernement pour le partenariat tant à l'interne qu'à l'externe incite l'administration à mettre sur pied de nouveaux réseaux et de nouveaux partenariats pour donner des services, réaliser des économies ou soutenir les réformes en cours (59). La philosophie de gestion managériale en voie d'implantation depuis 1983 se trouve mieux articulée dans le nouveau cadre de gestion affirmant la priorité à la qualité des services aux citoyens et axé sur l'atteinte de résultats, la transparence et l'imputabilité et s'en donnant les moyens (60).

Le gouvernement a amplement recours à l'instrument de coordination consistant en « consultation commandée ou examen de systèmes » ('4). La plupart des grandes réformes qu'il entreprend sont précédées de comités d'études, d'états généraux, de consultations publiques, d'auditions en commission parlementaire et parfois d'une combinaison de plusieurs de ces moyens (51). Par son travail d'analyse de la gestion administrative des MO et des problématiques signalées par les

organismes relevant de l'ANQ, ses recommandations et ses suivis, la Commission de l'administration publique fournit, à plusieurs égards, une assistance précieuse aux organismes centraux et aux MO pour appuyer le travail d'amélioration de la gestion publique (54). Dans sa réflexion sur la taille et le fonctionnement de l'État, le gouvernement fait appel, comme son prédécesseur, à un comité d'étude dont les recommandations conduiront à une modeste réduction de leur nombre (55). Les consultations et comités d'étude seront des outils très utilisés pour préparer les réformes de structure en santé et services sociaux, pour la réforme de l'enseignement et des commissions scolaires, ainsi que les regroupements et les fusions de municipalités, pas toujours consensuels dans ce cas (58). De nombreux comités de hauts fonctionnaires et des consultations sur l'avant-projet de loi précéderont la proposition du nouveau cadre de gestion (60).

Durant cette période marquée par le passage de l'administration québécoise à l'ère de l'internet, les systèmes pour échange d'information ('9) occupent une place encore plus importante dans les préoccupations gouvernementales. Le gouvernement réserve plusieurs grandes décisions durant son mandat à l'autoroute de l'information y voyant un grand potentiel pour améliorer les services et faire des gains d'efficacité et de budget (51). Tout en continuant de faire évoluer ses systèmes de données sur le personnel et la gestion budgétaire, l'administration se dote de nouveaux systèmes pour servir d'assises aux services aux citoyens, aux entreprises et aux divers MO, notamment au moyen de l'intranet gouvernemental, de divers répertoires et d'infrastructures de télécommunications (59). Au-delà des moyens incitatifs pour faire travailler les MO ensemble (comités, Fonds de partenariat interministériel), le gouvernement fait inscrire dans la LAP une orientation indiquant que les ressources informationnelles sont gérées de façon à favoriser la concertation entre MO et le partage de leurs expertises et ressources, ainsi que des pouvoirs au CT pour pousser dans ces directions, au besoin (60).

Le gouvernement se sert plus que son prédécesseur de l'instrument de coordination sous forme d'organes de négociation et de conseil ('10), notamment en changeant plusieurs fois de configuration dans l'aménagement des comités ministériels entourant le CM; le CM innove en créant des conseils et comités formés de représentants de la société civile et rattachés au PM qui font des suggestions au gouvernement en diverses matières, dont l'allègement réglementaire et la lutte à la pauvreté (51). Par ailleurs, le gouvernement ne se privera pas pour ajouter d'autres

organismes de ce type (57). En les rattachant aux comités ministériels ou aux initiatives de réformes administratives, le gouvernement et les organismes centraux vont multiplier les comités interministériels temporaires pour analyser des questions à portée interministérielle et préparer les décisions gouvernementales ou des MO, dans certains cas en y associant les syndicats et les associations de cadres (51-59).

Le gouvernement va utiliser de façon variable l'instrument de coordination par réseau désigné sous l'appellation d'organes de décision en groupe ('11), le Conseil des ministres étant dans tous les cas l'organe de décision finale, mais le Comité des priorités jouant un rôle de premier décideur sur les dossiers à soumettre au CM sous les PM Parizeau et Bouchard pour reprendre un rôle de recommandations sous le PM Landry (51).

Déjà disponible pour les municipalités avec leur MRC, l'organisation partenariale ('12) va prendre racine au plan régional avec le mandat confié aux CRD pour le développement de leur région et la possibilité de conclure une entente-cadre avec le gouvernement et des ententes spécifiques avec des MO (58). Les expériences des UAS avaient montré à la fin des années 1990 qu'il pouvait être avantageux d'établir des partenariats avec d'autres MO pour donner des services ou faire des économies (rappelant en cela les expériences en régions menées dans les années 1980), mais que le cadre de gestion en place était dissuasif : le nouveau cadre de gestion gouvernementale va enlever plusieurs obstacles et fournir de nouveaux moyens, notamment budgétaires, pour permettre aux MO d'établir des partenariats dans lesquels ils pourront investir des ressources de diverses natures sans avoir à obtenir au préalable l'approbation d'une autorité centrale (60). Le bilan de mise en œuvre de la LAP après 5 ans amènera le gouvernement subséquent à conclure à l'insuffisance des résultats en matière de mise en commun de services et à créer des organismes pour forcer certains regroupements.

Nous estimons devoir ajouter un huitième instrument de coordination de type réseau qualifié par Bouckaert et al. de *chain-management structures* ('13) que nous traduisons par *structures de production (ou de services) à la chaîne*. En fait, les décisions législatives et gouvernementales ont depuis longtemps créé des situations de cette nature où, par exemple, des politiques sont conçues dans un ministère et la mise en œuvre s'effectue dans un autre ministère ou organisme, le ministère du Revenu, par exemple, administrant plusieurs programmes d'autres ministères. Ici, nous faisons ressortir le mode coopératif où les MO sont invités à collaborer pour donner de

meilleurs services, faire des économies, hausser la cohérence de l'action gouvernementale en combinant leurs actions au moyen d'ententes ou de mécanismes d'échanges de ressources (60) : l'amorce faite avec le nouveau cadre de gestion deviendra plus visible avec les ententes interministérielles qui se multiplieront avec l'entrée en service du CSPQ et de Services Québec.

7.1.3.4 Mécanismes de coordination de type marché

En annonçant dès le premier discours inaugural que son gouvernement avait révisé sa façon de voir l'État comme outil privilégié et qu'il valait mieux agir en partenariat, le PM Parizeau (et ses successeurs le suivront dans cette voie) indiquait en quelque sorte une ouverture au mécanisme de coordination de type marché. Si nous n'avons relevé qu'une seule manifestation d'utilisation de ces instruments de coordination de plus qu'à la période précédente (9 au lieu de 8), il n'en reste pas moins que la portée de ces manifestations s'est accrue sous les gouvernements de la période.

L'instrument de coordination prenant la forme de « systèmes de management orientés sur les résultats » ('2,2) se manifeste tôt dans les choix du gouvernement qui inscrit ses décisions sous le thème de la gestion par résultats et cible l'élimination du déficit budgétaire. Non seulement se montre-t-il ouvert à l'apport du privé dans les affaires publiques, mais il va pousser plus loin que les gouvernements précédents le partenariat avec ses représentants. Il va les faire participer aux décisions et à la mise en œuvre de plusieurs projets visant à stimuler l'économie et à réduire le déficit de l'État et s'engager dans l'allègement réglementaire avec des résultats reconnus par le privé. Il incitera ses MO à des partenariats à l'interne et à l'externe, avec les organismes communautaires et autres entités privées (51). Dans ses auditions de dirigeants administratifs avant l'an 2000, la CAP signalera que plusieurs informations et mécanismes ne sont pas disponibles pour faire un examen valable des résultats de la gestion des MO (54). La gestion par résultats va également conduire à plusieurs initiatives en direction des organismes hors fonction publique, plusieurs projets visant à rapprocher les responsabilités le plus près possible des acteurs concernés, à fixer des objectifs de résultats et à se questionner sur la reddition de comptes des organismes déconcentrés et décentralisés (58). Dans ses réformes administratives, le gouvernement va expérimenter un mode organisationnel (les UAS) visant à obtenir plus d'efficacité en établissant une entente basée sur l'atteinte de résultats précis à l'aide d'allègements et de moyens nouveaux (59). Avec le nouveau cadre de gestion gouvernementale, l'État québécois veut mettre résolument le cap sur la gestion axée sur les résultats et va hausser de façon

importante le niveau d'engagement qu'il prend, avec ses MO, en matière de services aux citoyens et aux entreprises, de transparence et de reddition de comptes. Il traite encore davantage ses MO comme des entités entreprenantes en les dotant de moyens leur permettant d'établir plus facilement des partenariats IO et avec l'externe et en les incitant à ce faire (60).

Plusieurs événements peuvent être rattachés à l'instrument de coordination qualifié de marché réglementé ('8). Rappelons que ce mécanisme de coordination de tâches et activités de différentes organisations opère au moyen de mécanismes de prix et de compétition, d'offre et de demande où l'argent et les incitatifs sont déterminants et peut donner lieu à divers types de marchés selon les règles en vigueur (Bouckaert et al., 2010, p. 58). Si l'État québécois pratique depuis longtemps différents systèmes d'appels d'offres pour obtenir des produits et des services de fournisseurs privés, il ne va pas aussi loin que certains gouvernements mettant en concurrence leurs agences ainsi que leurs fournisseurs internes de services et des fournisseurs externes. Dans son repositionnement du rôle de l'État, le gouvernement fait une plus grande place au partenariat avec le privé dans la livraison de services publics et contribue à l'expansion des organisations de l'économie sociale (55). Le gouvernement établit de nouvelles règles permettant aux CRD de conclure des ententes avec différents partenaires en vue de réaliser l'entente-cadre de développement régional alors que les municipalités sont habilitées à créer des sociétés mixtes avec le privé.

Les réformes administratives vont servir à concevoir de nouveaux moyens pour inciter les dirigeants et l'ensemble du personnel à améliorer la performance, notamment avec les programmes permettant à des milliers d'employés de l'État d'anticiper leur départ à la retraite, avec des allègements administratifs consentis à tous les MO et d'autres, réservés aux UAS, avec de nouveaux dispositifs pour l'engagement de ressources ajusté au niveau de production ou de services rendus et la réflexion ouverte sur des moyens d'établir des partenariats public-privé (59). Quant au nouveau cadre de gestion gouvernementale, il est axé sur les services et l'atteinte de résultats et utilise abondamment des concepts et des mécanismes de marché, mais adaptés au contexte de l'administration publique; l'entente prend la place du contrat et les échanges de services et de ressources entre les organisations et avec des partenaires externes sont facilités et encouragés. Les agences qui voudront prendre plus d'engagements en matière de résultats pourront bénéficier de pouvoirs et d'allègements accrus avec la participation de tous les MO. La

reddition de comptes est plus articulée, mais le volet des sanctions n'est pas plus explicite, sauf pour le congédiement d'un dirigeant d'agence (60).

7.1.4 Conclusion quant à la spécialisation, aux mécanismes de coordination et à la coopération IO pour la période 4 : 1994-2003

Pour résumer la période 4, nous pouvons observer une prévalence aussi importante des mécanismes de coordination hiérarchique, une place encore plus importante des mécanismes de type réseau et une présence accrue, mais encore modeste des mécanismes de type marché. Le nombre de manifestations des types d'instruments de coordination hiérarchique s'élève à 22 mentions (sur 57) pour l'ensemble des 10 événements ciblés (contre 18/45 en 1994) et à 26/57 pour la coordination de type réseau (19/45 en 1994), avec l'ajout d'un nouveau type d'instrument réseau et à 9/57 pour la coordination de type marché (8/45 en 1994).

Quand nous accolons l'analyse qualitative des événements à ce tableau nous constatons des changements de plus grande ampleur, de la continuité certes, mais aussi des inflexions dans la gestion gouvernementale qui vont modifier de façon prolongée tant la coordination hiérarchique que la coopération IO.

Du point de vue de la spécialisation, de la coordination et de la coopération IO, on peut émettre les constatations suivantes pour la période 4 :

1. La spécialisation de l'État s'accroît légèrement avec l'ajout de nouvelles missions et de nouveaux organismes, compensés par des abolitions et fusions de certains autres, ce qui a pour effet d'en maintenir le nombre au niveau de 1994 et 1985. Certaines responsabilités sont transférées de l'État central aux réseaux et aux instances décentralisées : le recentrage de l'État central sur ses mandats premiers se poursuit lentement.
2. Les gouvernements du PQ ne voient plus l'État agir seul, mais en partenariat avec le privé. Ils s'emploient à simplifier les programmes et les règles pour les citoyens et les entreprises et à les faire participer à la lutte au déficit budgétaire et à la stimulation de l'activité économique. La part de l'État dans le PIB diminue avec l'élimination du déficit et la taille de l'ensemble diminue en raison de la réduction des effectifs.
3. Les premiers ministres font la démonstration qu'il est possible, sur le moyen terme du moins, d'obtenir une cohésion gouvernementale élevée et d'atteindre des objectifs aussi

ambitieux que l'élimination d'un déficit de plus de 6 milliards de dollars avec un nombre limité de ministres, de ministères et de comités ministériels. Le gouvernement se démarque du précédent par sa recherche de consensus sur tous les dossiers importants en multipliant les consultations publiques, les comités d'études, les forums, les sommets et les commissions parlementaires consultatives; il parvient à obtenir des ententes et des engagements très importants pour alléger le fardeau budgétaire de l'État tout en imposant, faute de parvenir à des consensus, des réformes qu'il estime nécessaires.

4. La prise en charge politique de l'administration gouvernementale déjà bien amorcée dans les périodes précédentes passe à un niveau supérieur. Les questions de compétences d'un État souverain, d'organisation d'un État pouvant doubler en taille et les négociations avec les syndicats en préparation de cette possibilité occupent la première année du mandat. Puis le défi du déficit zéro amène le gouvernement à s'intéresser à toutes questions, même administratives, pouvant le rapprocher de sa cible. Sous l'autorité des PM, les secrétaires généraux du MCE et les secrétaires du CT qui se succèdent à la fin des années 1990, communiquent à l'ensemble des dirigeants, gestionnaires et fonctionnaires la nature et la nécessité des réformes administratives en cours et en gestation. Le gouvernement donne à ses MO des orientations à moyen terme et les amène à les traduire dans des plans stratégiques et des plans de gestion de dépenses pour assurer la cohérence de l'action d'ensemble, notamment en détectant les problématiques interministérielles. La décision d'établir un nouveau cadre de gestion interpelle le gouvernement au plus haut point : il en fait un engagement de son programme électoral et il emprunte la voie du débat public en procédant par voie législative.
5. Les cabinets politiques continuent de jouer leur rôle à la jonction du politique et de l'administratif et la préoccupation concernant la loyauté des hauts fonctionnaires à l'égard du gouvernement continuera de maintenir un certain niveau de nominations partisans aux emplois supérieurs, l'imposition de diverses mesures déontologiques touchant tous les administrateurs publics et dans la foulée de l'encadrement du lobbyisme, l'imposition de règles pour contrer de potentiels conflits d'intérêts pour les ministres, le personnel de cabinet et les sous-ministres.
6. Les députés contribuent de façon importante à la préparation du nouveau cadre de gestion et à l'amélioration de la gestion gouvernementale. Durant cette période, leur influence se

fait soutenue dans le cadre d'une commission spécialisée en matière d'imputabilité, avec la tenue de nombreuses auditions, l'établissement de la pratique de rapports aux six mois sur leurs auditions, la demande d'informations aux MO et le suivi de leurs correctifs. Leur expérimentation de la reddition de comptes externe fait ressortir des lacunes dans les paramètres de base de la gestion gouvernementale et dans les moyens dont disposent les MO pour s'acquitter de leurs obligations; elles seront prises en compte dans la rédaction du nouveau cadre de gestion où le rôle des parlementaires dans l'amélioration des services aux citoyens et de la gestion sera inscrit dans la LAP et soutenu par plusieurs dispositions. Après cinq ans de mise en œuvre, ils se montrent satisfaits de l'ensemble du nouveau dispositif, tout en voyant quelques améliorations souhaitables.

7. Les choix fondamentaux du gouvernement vont donner le ton aux réformes administratives et dicter le rythme. Avec comme défis de préparer un État souverain, d'éliminer le déficit puis de maintenir l'équilibre budgétaire tout en réalisant ses nombreux projets, les gouvernements du PQ mettent résolument le cap sur les résultats, misent sur divers moyens et innovent dans certains domaines : le partenariat avec les MO, les syndicats et associations d'employés, les instances décentralisées et la société civile, la planification stratégique, les allègements administratifs, les expériences avec les UAS et les engagements de services aux citoyens, la transformation de la justice administrative, l'entrée sur l'autoroute de l'information, les partenariats avec le privé et la création de nouveaux réseaux. Le MCE garde le leadership des réformes jusqu'en 1999, puis le partage avec le CT. Les MO sont contraints d'adopter le rythme budgétaire, mais ont plus de choix sur les moyens pour y parvenir dans un contexte annoncé de fin du « mur-à-mur » favorisant la responsabilisation, les expériences managériales et l'adaptation du cadre de gestion. Jugeant ce cadre dépassé, le gouvernement va le rebâtir en forçant ses MO à plus d'engagements tout en continuant d'amplifier leur individualisation, leur part d'autonomie et leurs pouvoirs : il va leur fournir du soutien pour faciliter l'implantation et leur laisser un temps raisonnable pour mettre en place et roder les nouveaux outils de gestion.
8. Non seulement l'importance des instruments de coordination de type hiérarchique va-t-elle croître durant cette période, mais la nature même de ce type de coordination se trouve transformée. Les principaux leviers que constituent la formation du CM et les comités du CE continuent d'être utilisés à géométrie variable selon les priorités du moment; le

gouvernement va aussi concentrer autour du MCE et du SCT sa coordination centrale et expliciter le rôle et les pouvoirs du CT. Il remanie les mandats et les structures des MO, des institutions des réseaux, de régions et des municipalités. Se donnant des objectifs à moyen terme, le gouvernement va se doter de mécanismes en conséquence en donnant des orientations pluriannuelles, en obligeant les MO à une planification stratégique sur trois ans et des plans annuels de gestion des dépenses. Il prend les commandes de la plus importante réforme administrative en faisant adopter plusieurs lois et règlements pour camper le nouveau cadre de gestion gouvernementale, assurant de ce fait une plus grande pérennité à des dispositifs qui requièrent plusieurs années d'application pour donner leur pleine mesure. Cette perspective de durabilité change la nature de la coordination, tout comme la décision de s'obliger comme gouvernement, par ses MO principalement, à des engagements publics plus exigeants qu'auparavant en matière de livraison de services, de détermination de cibles de résultats et de reddition de comptes quant à ces engagements. La légitimation du contrôle parlementaire sur la gestion administrative et l'élargissement de ses moyens vont augmenter la surveillance publique de l'action des MO et avoir des effets sur la dynamique de la reddition de comptes interne avec les instances centrales.

9. Le design du nouveau cadre de gestion comporte aussi sa part d'omissions et d'imprécisions qui se révèlent à l'analyse, mais aussi de difficultés d'application qui se manifestent à l'usage, certaines pouvant être corrigées par le pouvoir hiérarchique en vertu de pouvoirs que la LAP confie au CT et au gouvernement en matière d'orientations et de directives et d'autres qui nécessiteraient des modifications législatives. Les députés vont déplorer que les organisations des réseaux de la santé et des services sociaux, ainsi que le réseau de l'éducation, échappent à ce nouveau cadre de gestion et à la reddition de comptes alors qu'ils utilisent la plus grande part du budget de l'État.
10. La coordination de type réseau continue de prendre de l'ampleur et de s'enraciner dans l'administration gouvernementale durant cette période, avec l'utilisation d'un nouvel instrument et un usage plus fréquent des sept autres déjà employés. Les organes de décision en groupe du Conseil exécutif vont continuer de prendre de nombreuses décisions, mais en expérimentant deux types de fonctionnements du Comité des priorités, l'un filtrant les dossiers acheminés au CM. Plus que ses prédécesseurs, le gouvernement va pratiquer le management stratégique de bas en haut et interactif en misant ouvertement

et de façon continue sur le partenariat, autant à l'intérieur du secteur public qu'avec la société civile, parvenant à des ententes majeures et sans précédent pour le rééquilibrage des finances publiques.

11. Le gouvernement crée de nouveaux organes de négociation et de consultation réguliers et innove en mettant sur pied des organes temporaires rattachés au PM et composés surtout de représentants de la société civile; il multiplie les comités interministériels temporaires en associant dans certains cas les syndicats et les associations de cadres. Plus que le gouvernement précédent, il multipliera les études préalables et les consultations publiques avant d'adopter de nouvelles politiques publiques importantes ou d'établir le nouveau cadre de gestion.
12. Le levier de la culture inter organisationnelle et du management des connaissances est utilisé de diverses façons pour relever le défi de la gestion axé sur les résultats puis des priorités définies par le nouveau cadre de gestion. L'infrastructure éthique et déontologique est consolidée dans la fonction publique, des dispositifs sont introduits pour les administrateurs publics et des mesures particulières sont prises pour éviter les conflits d'intérêts pour les ministres, le personnel cabinet et les sous-ministres. Les problématiques interministérielles émergent davantage et sont confiées à des comités et des réseaux interministériels. Le nouveau cadre de gestion élimine des obstacles, fournit des incitations et de nouveaux moyens pour établir des partenariats IO dans l'administration et avec des partenaires externes : le gouvernement subséquent trouvera les effets insuffisants et créera de nouvelles structures de partenariat. L'organisation partenariale est facilitée en régions et dans les municipalités par de nouvelles dispositions permettant des ententes avec des partenaires du public et du privé. Les structures de production ou de services à la chaîne deviendront une option plus accessible dans un contexte coopératif avec le nouveau cadre de gestion puisqu'il offre la possibilité aux MO de combiner leurs actions au moyen d'ententes ou de mécanismes d'échanges de ressources, une avenue que viendra rehausser plus tard les leviers de collaboration ajoutés avec la création de Services Québec et du CSPQ.
13. Le passage à l'ère de l'internet amène un plus grand usage des systèmes d'échange d'informations qui servent de bases de données à l'ensemble des MO pour offrir des services aux citoyens et aux entreprises et de plate-forme d'échange avec les clients. Un

nouvel encadrement légal est requis pour sécuriser ces nouveaux liens et échanges. L'implantation progressive de l'intranet gouvernemental permet aussi aux fonctionnaires d'échanger entre eux dans un contexte sécurisé et aux MO d'y stocker une masse d'informations utiles à l'ensemble.

14. Nous observons une intensification de l'utilisation de la coordination de type marché bien que sa part relative dans l'ensemble demeure modeste. Le gouvernement va donner le ton très tôt de son ouverture aux différentes formes de partenariat, dans le secteur public et avec le privé, en misant sur la responsabilisation et la gestion axée sur les résultats. Il va soutenir la croissance des entreprises privées à but lucratif et des organisations à but non lucratif, favoriser leur participation aux affaires publiques, inciter ses MO à des partenariats; il maintient tout au long de la période son engagement envers l'allègement réglementaire avec des résultats notables. Il expérimente avec les MO des moyens de type marché pour obtenir de meilleurs résultats et va généraliser de nouveaux moyens de gestion budgétaire et de transactions à tous les MO avec le nouveau cadre de gestion.
15. Plusieurs mécanismes du nouveau cadre de gestion sont des formes utilisées dans le privé, mais adaptées à la réalité de l'administration publique au terme d'une longue évolution et cette fois, avec un caractère obligatoire et public. Les MO sont considérés en quelque sorte comme des entités entreprenantes dotées de nouveaux moyens pour être plus efficaces, avec la possibilité d'obtenir encore plus de pouvoirs adaptés à leur situation avec des engagements de résultats convenus avec le CT, par entente, forme de quasi-contrat auquel tous les MO peuvent participer pour alléger le travail de l'agence. Par diverses législations et différents programmes, le gouvernement jette les bases de nouveaux marchés réglementés en régions et dans les municipalités avec le secteur public et le privé; dans les réseaux, les réformes visent à diminuer les couts et le poids des structures et des tentatives sont faites pour établir des contrats de performance avec certains établissements. Le processus de reddition de comptes est mieux articulé dans l'administration gouvernementale, mais les modalités de comparution des dirigeants administratifs ne sont pas précisées, pas plus que le volet des sanctions.

7.2 État de situation quant aux relations inter organisationnelles en période 4

À l'instar des chapitres précédents, nous allons compléter la lecture faite à partir du cadre conceptuel de Bouckaert et al. par une lecture des relations inter organisationnelles afin d'enrichir notre compréhension des rapports de coopération IO.

Nous rappelons dans le schéma 9 la situation de l'État québécois sous l'angle des relations IO en 1994 et nous illustrons la situation en 2003 en mettant en évidence les changements survenus durant la période 4 (schéma 11). Nous constatons que le gouvernement de la période 4 a maintenu tous les types de relations utilisés sous le gouvernement précédent, ce qui en fait une constante depuis 1976. Il a contribué à ajouter trois types de relations de coopération et à en officialiser deux autres; il a aussi enrichi cinq types de relations de nature hiérarchique.

Schéma 9

Types de relations IO entre ministères et organismes de l'administration gouvernementale québécoise en 1994 sur la base de la configuration prévalant en 2012

Types de relations IO
entre ministères et organismes
de l'administration gouvernementale
québécoise en 1994 - sur le canvas de 2012
Copyright André Bazinet
Cadre d'une thèse de doctorat
version: 31082016



Schéma 11

Types de relations IO entre ministères et organismes de l'administration gouvernementale québécoise en 2003 sur la base de la configuration prévalant en 2012



Nous avons indiqué d'un trait plus foncé et discontinu le contour de cinq types de relations IO hiérarchiques, dans l'axe vertical, dont la nature a été modifiée. Avec le nouveau cadre de gestion, le président du CT a reçu légalement le mandat d'assister les MO dans l'élaboration de leur plan stratégique et de les soutenir dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales en matière de ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles. Dans la LAP, le gouvernement se fait donner des orientations et des moyens plus explicites pour forcer la mise en commun de ressources et il le fera pour l'implantation de l'autoroute de l'information, ainsi que pour certains services aux citoyens et entreprises nécessitant une voie d'entrée unique tout en bénéficiant à plusieurs MO. Le gouvernement innove dans sa façon d'amener une contribution de l'ensemble des MO à une mission du gouvernement, d'abord en leur demandant de se commettre à l'égard de priorités dans leur plan stratégique, puis en les amenant à faire état de leurs réalisations sur ces priorités dans le rapport annuel de gestion.

La reddition de comptes au gouvernement de la part des MO va changer d'ampleur et de nature avec des mécanismes plus nombreux, plus engageants et publics, tout en maintenant le système des attentes aux SMDO et des évaluations annuelles par le MCE; le travail d'orientation et de contrôle du CT se trouve aussi transformé par ces changements. L'imputabilité du gouvernement et des dirigeants administratifs se trouve également consolidée par le nouveau cadre de gestion.

Sous l'angle des relations de coopération, dans l'axe transversal, trois nouveaux types de relations émergent et deux se confirment formellement avec des dispositifs inscrits dans la loi pour inciter les MO à les utiliser et pour les autoriser, sans recours préalable à une autorité centrale. Dans le domaine de l'échange des ressources, le type de relations consistant en un transfert initié par un MO est légalement autorisé, de même que l'échange de ressources contre un service sur une base volontaire; de ce fait, le prêt de ressources entre MO se trouve facilité par la possibilité d'une compensation budgétaire.

Dans le domaine de la mise en commun de ressources dans un but spécifique, le nouveau cadre de gestion vient encourager et faciliter les initiatives des MO en ce sens. Les incitations du gouvernement à l'endroit de ses MO en faveur de partenariats avec des organisations du secteur public, mais aussi du privé, notamment de l'économie sociale, ouvrent un nouveau type de relations de mise en commun de ressources impliquant un tiers externe, avec l'appui des

nouveaux outils fournis par la LAP et des mécanismes déjà prévus dans la loi constitutive des MO. Nous indiquons l'émergence d'un autre type de relations de coopération, la contribution à la mission d'un autre MO convenue par entente, qui est rendue possible par les incitations et les moyens du nouveau cadre de gestion, ce qui deviendra plus explicite encore avec les dispositions des lois créant Services Québec et le CSPQ en 2005; non seulement les MO peuvent l'établir entre eux, mais une autre possibilité s'ouvre dès 2000 avec la LAP, un ministre pouvant conclure une entente avec le CT pour qu'une agence relevant de son autorité puisse bénéficier de pouvoirs et d'allègements additionnels.

Cette période ressort comme un moment particulièrement fertile pour l'ajout de types de relations de coopération déterminants pour favoriser une meilleure synergie entre les MO et l'enrichissement de plusieurs types de relations de nature hiérarchique qui contribuent à une meilleure coordination de l'ensemble de l'administration gouvernementale. Non seulement le gouvernement a-t-il annoncé son parti-pris pour la cohérence gouvernementale, la concertation et le partenariat, le service aux citoyens et les résultats, mais il a en plus fait inscrire ces priorités dans des textes de loi et y a fait ajouter des moyens pour les supporter. Cette analyse des relations IO confirme la lecture faite plus haut quant à l'évolution des mécanismes de coordination.

7.3 Liens avec nos questions de recherche

Durant la période 4, les gouvernements du PQ se montrent encore plus actifs dans l'utilisation de tous les mécanismes de coordination que les gouvernements précédents. L'une de leur contribution décisive se situe dans le diagnostic posé concernant le cadre de gestion en usage jugé trop rigide et dépassé, ainsi que dans la décision de le remplacer en énonçant de grandes priorités partagées par les différents partis politiques et en inscrivant ce nouveau cadre dans un ensemble de lois, règlements, directives et programmes jetant les bases d'un nouveau fonctionnement de l'administration gouvernementale pour des décennies. Bien que possible en principe, la suite démontrera que les réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux, notamment, échapperont à ces dispositions, seuls les ministères, les organismes ayant du personnel de la fonction publique et quelques autres organismes hors fonction publique seront soumis à ce nouveau cadre de gestion.

En matière de coordination de type hiérarchique, c'est davantage la transformation dans la nature de la relation qui marque la période avec le rehaussement du statut d'instruments en usage, la généralisation de certains et la clarification d'autres dispositifs. Mentionnons les expériences des PM avec le Comité des priorités, la consolidation du statut du CT et de son leadership en matière de réforme administrative, la généralisation de la planification stratégique, l'introduction du plan annuel de gestion des dépenses, la déclaration de services aux citoyens, le rapport annuel de gestion et le processus public de reddition de comptes. En contraignant ses MO à prendre des engagements publics sur de plus longues périodes, avec des cibles de résultats pour les programmes et les services et en les obligeant à en rendre compte publiquement avec des moyens améliorés de surveillance pour les députés et les organismes relevant de l'ANQ, le gouvernement se donne davantage de prise sur l'orientation des activités de l'État et sur sa capacité à assurer la cohésion de l'ensemble, tout en haussant considérablement le potentiel de questions sur les programmes et la gestion de l'État de la part des partis d'opposition, des médias et du public; un risque qu'il a choisi de partager avec les dirigeants administratifs en se fondant sur l'expérience positive des auditions de sous-ministres et dirigeants d'organismes publics à la fin des années 1990 et en leur accordant plus de pouvoirs et de moyens pour accomplir ces obligations. Bien que la LAP rend explicites et plus légitimes certains moyens d'intervention et de contrôle du CT dans la gestion des MO, les mécanismes de reddition de comptes interne des dirigeants administratifs, établis par décret au début des années 1990 auprès du MCE, demeurent inchangés.

La coopération inter organisationnelle prend davantage d'ampleur sous les gouvernements de la période 4. Si les instruments de coopération de type réseau et de type marché sont mis en place progressivement depuis les années 1970, un pas important va être franchi durant la période en inscrivant la concertation inter organisationnelle et la mise en commun d'expertise et de ressources des MO dans une loi comme levier pour atteindre les priorités fixées dans le nouveau cadre de gestion et plus encore, en procurant dans la même loi aux MO divers moyens facilitant des partenariats, sans recours préalable à l'autorisation des instances centrales. Le législateur va donner encore plus de substance au potentiel de coopération en accentuant le mouvement de singularisation des MO : des consultations préalables des MO aux modifications du cadre de gestion sont prévues, la loi leur accorde plus de pouvoirs, élimine des contrôles et leur offre la possibilité d'accroître la marge de manœuvre d'une agence en négociant un quasi-contrat avec le

CT. Autre première, la loi va déterminer les paramètres permettant d'établir un partenariat formel à l'intérieur d'un ministère ou d'un organisme au moyen d'une convention. Le législateur renforce le message incitatif de coopération en donnant clairement au CT le pouvoir d'intervenir pour la mise en commun de ressources et de services. Par les nouveaux moyens mis à la disposition des MO, le législateur va rendre possible l'utilisation de l'instrument de coordination de type réseau qualifié de structures de production ou de services à la chaîne sur un mode coopératif.

Sur le plan de la coordination gouvernementale, sous ses trois mécanismes de type hiérarchique, réseau et marché, l'État québécois se trouve, à la fin de la période 4, doté de dispositifs plus complets et mieux articulés pour sa gouverne qu'à toute autre période. Un nouvel agencement des trois mécanismes est mis à l'épreuve durant les trois dernières années du mandat du gouvernement et un effort d'apprentissage sans précédent va être requis de la part des dirigeants politiques et administratifs, des gestionnaires et de l'ensemble des fonctionnaires pour se familiariser avec ces nouvelles exigences. Le bilan réalisé après cinq ans montrera l'ampleur des défis, plusieurs mécanismes étant loin d'être maîtrisés et la coopération IO n'ayant pas été pratiquée à la hauteur des attentes selon le nouveau gouvernement.

CHAPITRE 8 : ANALYSE ET DISCUSSION DES RÉSULTATS

Dans ce chapitre, nous analyserons l'ensemble des résultats de notre recherche à partir de notre question principale, de la proposition à vérifier et des sous-questions qui nous ont permis de cerner les différentes dimensions de l'objet de recherche.

Rappelons la question centrale de notre recherche : « Quelles formes prennent l'encadrement et l'évolution de la coopération inter organisationnelle dans l'administration publique québécoise entre 1976 et le début des années 2000 ? » La proposition (ou hypothèse) à vérifier s'énonce en deux volets :

L'introduction et la consolidation de l'encadrement de la coopération IO dans l'administration publique québécoise sont 1) plus occasionnées par des facteurs internes que des facteurs externes et 2) les membres du gouvernement les plus impliqués dans la gouverne centrale de l'État jouent un rôle plus déterminant dans le déclenchement de ces changements que les autres membres de l'Assemblée nationale et les hauts dirigeants de l'administration publique.

Pour en arriver à répondre à ces interrogations, nous avons formulé les sous-questions suivantes qui ont guidé notre recherche :

1. Qu'est-ce que les recherches antérieures nous apprennent sur les différentes dimensions de la coopération IO et les cadres théoriques et méthodologiques pour l'examen de la coopération IO?
2. Quelle est la trajectoire suivie par l'État québécois au chapitre de la coordination et de la coopération inter organisationnelle dans l'administration publique québécoise du milieu des années 1970 à 2003, selon le cadre méthodologique adopté par Bouckaert et al. pour l'examen des mécanismes de coordination et complété par une approche basée sur l'analyse des types de relations IO?
3. Comment cette trajectoire se compare-t-elle à celle des sept pays analysés par Bouckaert et al. de 1980 à 2005?
4. Quelle définition donner à la coopération IO dans l'administration publique québécoise?

Nous répondrons d'abord à ces sous-questions, avant de traiter la question centrale et la proposition et d'établir des liens entre nos résultats et ceux d'autres chercheurs. Nous concluons avec les rubriques incontournables pour ce type de recherche : portée, limites et contribution de notre recherche et pistes pour d'autres recherches.

8.1 Les différentes dimensions de la coopération IO et les cadres théoriques et méthodologiques pour l'examiner

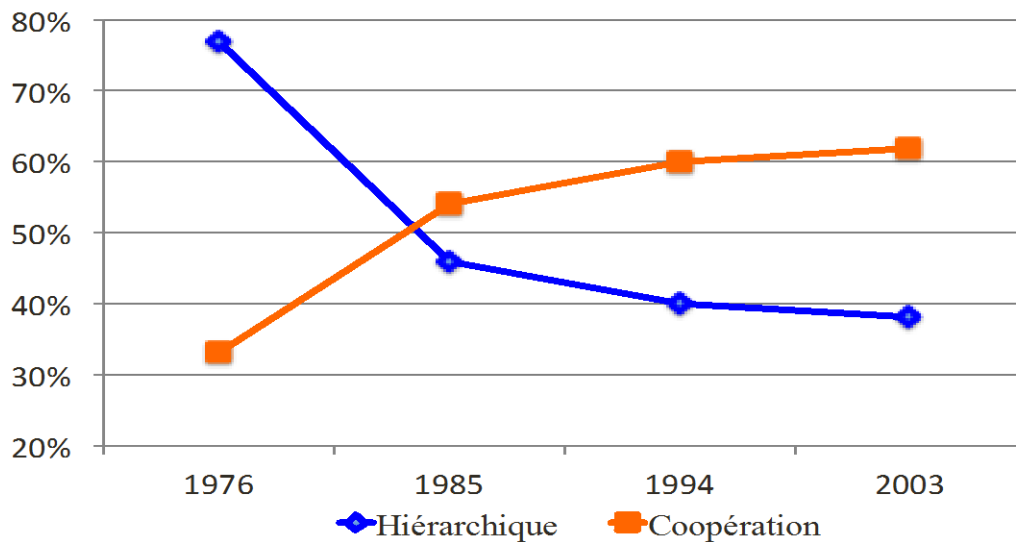
Nous avons répondu à notre première sous-question de recherche au chapitre 2 en procédant à la recension des écrits : la section 2.8 intitulée « conclusion générale » en fait une synthèse.

8.2 Synthèse des quatre périodes quant à la coopération IO et à la coordination

Avant de procéder à une analyse d'ensemble des quatre périodes que nous venons d'exposer, il nous apparaît utile de synthétiser les grandes lignes de nos observations sur la coopération IO et la coordination. Nous présentons ci-dessous un schéma (12) montrant l'évolution ascendante de la proportion relative de manifestations d'instruments de coopération et la courbe descendante de celle des manifestations d'instruments de coordination hiérarchique durant l'ensemble du parcours. Un tableau (30) nous permettra de visualiser l'ajout progressif des types d'instruments de coopération d'une période à l'autre. Un autre tableau (31) résumera les principaux traits caractérisant la dynamique des différentes périodes par thème clé lié à la coopération IO et à la coordination. Nous référerons aussi aux schémas montrant les changements importants introduits dans les domaines et types de relations IO de coopération et de coordination entre 1976 et 2003. Et pour mieux visualiser la dimension comparative, nous présenterons d'abord un schéma (13) présentant les trajectoires des sept pays de l'OCDE et un dernier (14) mettant en parallèle la trajectoire suivie par le Québec et celle de l'hypothèse de Bouckaert et al. quant à l'évolution de la trajectoire d'ensemble des sept pays de l'OCDE.

Schéma 12

Proportion des manifestations observées d'instruments de coordination hiérarchique et de coopération (réseau et marché) pour les quatre périodes (1976 à 2003)



Suivre l'apparition des types d'instruments de coordination et de coopération IO durant les quatre périodes est moins révélateur de changements spectaculaires comme l'illustre le tableau 30 ci-dessous, car tous les types d'instruments de coordination de type hiérarchique et de type marché étaient utilisés dès 1976, bien que l'usage soit embryonnaire dans le cas du mécanisme de marché. Les ajouts se situent sous le mécanisme de réseau avec l'addition de cinq nouveaux types d'instruments aux trois déjà utilisés en 1976.

Tableau 30

Types d'instrument de coordination et de coopération IO utilisés durant les quatre périodes (1976 à 2003)

TYPE D'INSTRUMENTS DE COORDINATION (numérotation de Bouckaert et al.)	UTILISATION DURANT LA PÉRIODE = X			
	1976	1976-1985	1985-1994	1994-2003
Mécanisme de type hiérarchique				
Management stratégique unilatéral de haut en bas ('1.2 <i>Top-down and unilateral strategic management</i>)	X	X	X	X
Systèmes de gestion financière basés sur les intrants ('2.1 <i>Traditional input-oriented financial management systems</i>)	X	X	X	X
Remaniement des mandats des organisations ('5. <i>Reshuffling of competencies: organization merger or splits; centralization (decentralization)</i>)	X	X	X	X
Réorganisation des voies de contrôle ('6. <i>Reshuffling of lines of control</i>)	X	X	X	X
Mise sur pied de fonctions de coordination ('7. <i>Creating coordinating functions: establishment of a specific coordinating function or entity</i>)	X	X	X	X
Mécanisme de type réseau				
Management stratégique de bas en haut et interactif ('1.1. <i>Bottom-up and interactive strategic management</i>)		X	X	X
Systèmes de management financier orientés résultats fondés sur l'échange d'information et renforcement par politiques ministérielles ('2.3. <i>Results-oriented financial management systems based on information exchange and consolidation according to policy portfolios</i>)				
Culture inter organisationnelle et management des connaissances ('3. <i>Inter-organizational culture and knowledge management</i>)	X	X	X	X
Consultation commandée ou examen de systèmes ('4. <i>Mandated consultation or review system</i>)		X	X	X
Systèmes pour échange d'information ('9. <i>Systems for information exchange</i>)		X	X	X
Organes de conseil et de négociation ('10. <i>Negotiation bodies and advisory bodies</i>)	X	X	X	X
Organes de prise de décision en groupe ('11. <i>Entities for collective decision-making</i>)	X	X	X	X
Organisation partenariale ('12. <i>Common organizations – partnership organizations</i>)			X	X
Structures de production (ou de services) à la chaîne ('13. <i>Chain-management structures</i>).				X
Mécanisme de type marché				
Systèmes de management financier orientés résultats avec accent sur les incitatifs pour les organisations ('2.2. <i>Results-oriented financial management systems focused on incentives for units</i>)	X	X	X	X
Marché réglementé ('8. <i>Regulated markets: internal markets, quasi-markets, voucher markets and external markets, competitive tendering</i>).	X	X	X	X

Pour synthétiser les traits caractéristiques de chaque période sur les thèmes clés que sont l'État, les organes centraux de décision, les réformes, les mécanismes de coordination hiérarchique, de réseau et de marché, nous présentons le tableau 31 qui permet d'avoir un aperçu de la dynamique pour chaque thème par période.

Tableau 31

Principales caractéristiques de la dynamique sur les thèmes de l'État, des organes centraux, des réformes, des mécanismes de coordination et de coopération IO dans l'administration publique québécoise (1976 à 2003)

PÉRIODES	THÈME : ÉTAT
1976	Niveau d'intervention élevé. Déjà très déployé, spécialisé. Grandes lignes des structures actuelles déjà en place. Réforme parlementaire, mais faible contrôle du législatif sur le gouvernement et l'administratif. Adaptation aux changements suscités par la syndicalisation dans la gestion de tous les secteurs (fonction publique et réseaux)
1976-1985	Spécialisation se poursuit. Conception de l'État évolue : plus grande place aux agents socioéconomiques en élaboration et mise en œuvre de stratégies. Administration publique invitée à s'inspirer du privé. Discours officiel pour contrer l'effet « silo » : vision interministérielle. Pouvoir de contrôle accru du législatif sur le gouvernement et sur l'administration. Éprouvé par une crise économique et budgétaire au début des années 1980 et des affrontements avec les syndicats. Période marquant le déclenchement de la coopération IO.
1985-1994	Spécialisation se maintient, les ajouts compensés par privatisation, abolition ou fusion. Début de recentrage de l'État central sur ses mandats premiers : un discours pour moins d'État, mais opte pour un ralentissement de sa croissance. Moins d'appui pour les services aux citoyens dans le premier mandat. Légifère plus que les précédents. Transfert de responsabilités aux réseaux et instances décentralisées. En appui au privé avec les nouveaux accords commerciaux. Instauration de la reddition de comptes des dirigeants administratifs à l'ANQ. Éprouvé par une crise économique et budgétaire au début des années 1990. Hausse du niveau de coopération IO : MO mieux outillés et supportés, apprentissage favorisé par des pratiques répétées sur plusieurs cycles.
1994-2003	Spécialisation de l'État s'accroît légèrement avec de nouvelles missions: ajouts compensés par abolitions et fusions. Recentrage de l'État central sur ses mandats 1 ^{ers} se poursuit lentement : transfert du central aux réseaux et instances décentralisées. Discours axé sur l'efficacité, sur la simplification, sur la gestion axée sur les résultats et la marge de manœuvre politique par des finances saines. État partenaire : le gouvernement consulte et fait participer la société civile et le privé aux choix de politiques et mise en œuvre. Après le référendum sur l'indépendance, élimine le déficit. Part de l'État dans le PIB diminue ainsi que les effectifs. Au plan quantitatif, prévalence aussi importante du mécanisme hiérarchique, une place encore plus importante des mécanismes de réseau et une présence accrue, mais encore modeste des mécanismes de marché. Au plan qualitatif, des changements de grande ampleur, dans la continuité, qui vont modifier de façon prolongée tant la coordination hiérarchique, la coopération IO et la coordination d'ensemble.
	THÈME : ORGANES CENTRAUX DE L'ÉTAT
1976	Phase de rééquilibrage après 15 ans de croissance exceptionnelle. En mode continu de réformes du gouvernement et de l'administration. Expérimentation de nouvelles façons de coordonner : création tardive de comités ministériels au CM. Nombreux organismes centraux

	en action, concentration des pouvoirs de gestion, contrôles a priori.
1976-1985	Souci de plus grande intégrité et efficacité. Perspective et tenue d'un référendum sur la souveraineté. Renforcement de la coordination interministérielle avec ministres d'État et mandats élargis aux comités ministériels. Plus grande prise en charge politique de l'administration gouvernementale et politisation de la gestion. Rôle prédominant de coordination du PM s'accroît. Rôle des cabinets politiques dans la gestion s'accroît. Le mandat du CT s'élargit avec la disparition du MFP.
1985-1994	Préoccupations pour la cohérence gouvernementale et l'interministériel. Modifications modestes pour la coordination et la coopération IO, mais préparation de grands changements. Réduction du nombre de comités ministériels, plus de groupes interministériels. Pratique la consultation et la concertation (externe et interne), mais moins que la période précédente. Prise en charge politique de l'administration et la politisation de la gestion s'accroît ; des règles pour éviter les conflits d'intérêts chez les ministres. Élargissement du rôle du CT.
1994-2003	Nombre limité de ministres, de ministères et de comités ministériels en 1 ^{er} mandat. Recherche de consensus sur tous les dossiers importants : le gouvernement obtient des ententes et des engagements très importants tant à l'interne qu'à l'externe, mais impose certaines réformes. Prise en charge politique de l'administration gouvernementale s'accroît avec le projet de référendum et l'élimination du déficit. Donne à ses MO des orientations à moyen terme et leur demande des plans stratégiques (3 ans) et des plans de gestion de dépenses (1 an) pour assurer la cohérence et identifier les problématiques interministérielles. Essaie de rénover le cadre de gestion gouvernementale avant de prendre l'engagement électoral de le modifier et le fait par voie législative. Les trois PM colorent le style de gouverner, les cabinets politiques sont très présents et le niveau de nominations partisans aux emplois supérieurs se maintient. Énoncé de valeurs éthiques et nouvelles règles déontologiques imposées par législation à tous les administrateurs publics et fonctionnaires; une 1 ^{re} loi sur le lobbying et des règles restrictives pour l'après-mandat des ministres, sous-ministres et personnel de cabinet.
	THÈME : RÉFORMES
1976	En mode continu de construction de l'État et de réformes en matière de gestion administrative.
1976-1985	Après avoir rigidifié la gestion du personnel pour plus de mérite et d'intégrité, le gouvernement corrige la situation en donnant suite à des recommandations d'une commission parlementaire spéciale : il transfère des pouvoirs des instances centrales aux MO, accroît leur autonomie, allège les contrôles a priori. Réformes touchant les organismes autonomes pour contrer des lacunes dans la coordination : resserrement des contrôles financiers et décentralisation. Un plan de rénovation de l'administration est articulé en fin de mandat à la suite de consultations de MO et de cadres. Le MCE assure le leadership des réformes. Respect des différences, des rythmes et moyens des MO, moteurs des changements.
1985-1994	Innovent avec des comités de Sages pour revoir l'État : suites minimales. Plus actif que les précédents dans les modifications aux missions et aux structures des MO. Exploite le plan de rénovation suggéré par des hauts fonctionnaires. Après résistances, donne suite à la plupart des recommandations d'une commission parlementaire sur la LFP. Instaure l'imputabilité interne et externe. Réduction importante de budgets et d'effectifs. De gros efforts de formation et d'outillage pour améliorer la qualité des services et le calcul du prix de revient des produits et services (opération réalignement). Maintien du leadership des réformes par le MCE s'appuyant sur les SM. Respect de la politique des « petits pas » jusqu'à la crise budgétaire, puis le « mur-à-mur ».
1994-2003	Multiplication des consultations publiques, comités d'études, forums, sommets et commissions parlementaires consultatives. Sous l'autorité des PM, intenses activités de communication des organismes centraux pour informer les dirigeants, cadres et fonctionnaires de la nécessité des réformes et les mobiliser dans l'implantation. Les députés contribuent de façon importante à la préparation du nouveau cadre de gestion par une

	commission spécialisée en imputabilité avec auditions, rapport aux 6 mois, suivi des recommandations, lacunes localisées dans le cadre de gestion et impact sur sa révision. Rôle des parlementaires dans l'amélioration des services et de la gestion inscrit dans la LAP. Ils évaluent positivement le changement après 5 ans, avec suggestions de corrections. Le gouvernement met le cap sur la gestion par résultats, les services aux citoyens et innove dans certains domaines. Le MCE garde le leadership des réformes jusqu'en 1999, puis le partage avec le CT. Plus de marge de manœuvre aux MO, puis l'accompagne d'obligations d'engagement, de transparence et de reddition de comptes dans le nouveau cadre de gestion. Des moyens et du temps pour l'implantation du nouveau cadre.
	THÈME : MÉCANISME DE TYPE HIÉRARCHIQUE
1976	Prédominant : 37 manifestations sur 48 dans 26 événements. Gestion des ressources largement centralisée, peu de délégation de pouvoirs en ces matières aux MO, contrôles a priori dominants. Délégation de facto de certaines activités. CT en fonction depuis 1971 ; nouveau processus décisionnel avec la mise sur pied de comités ministériels au CM.
1976-1985	Volonté exprimée du gouvernement d'une plus grande prise en charge politique de l'administration avec la perspective d'un référendum sur l'indépendance. Utilisation importante de tous les leviers : 21/46 manifestations dans 14 événements. Utilisés aussi pour modifier la coordination par réseau et marché. Accentuation du rôle prédominant de coordination du PM accompagnée d'une intervention croissante des cabinets politiques, accroissement du pouvoir de coordination du MCE et du CT, renforcement des contrôles en gestion des ressources humaines par la réglementation suivi d'un renversement d'orientation favorisant la responsabilisation des MO, le transfert et la délégation de pouvoirs à leur profit et la réduction des contrôles a priori au profit de contrôle a posteriori. Ajustements aux systèmes de gestion financière pour les réseaux. Regroupe les pouvoirs de l'employeur au CT, participe au renforcement du contrôle du pouvoir législatif sur le gouvernement et accentue la décentralisation.
1985-1994	Utilisation encore importante de tous les leviers : 18/45 manifestations pour 10 événements. Resserre la coordination autour du CM et transfère des mandats horizontaux à des MO. Remanie les structures plus que les autres. Renforce les dispositions déontologiques pour les ministres et les relations dans le parti. Consolide le contrôle politique sur l'administration et du législatif sur le gouvernement et l'administration. Instaure l'imputabilité interne sur la base d'attentes du CM aux SMDO et évaluation annuelle des SMDO. Innove avec le pilotage politique de l'opération réalignement de l'administration, mais son effet se limite à la fonction publique. Laisse les députés adopter une loi pour imposer l'imputabilité des dirigeants administratifs devant les élus. Transfert de responsabilités, de charges budgétaires et fiscales aux instances décentralisées et création d'organes et de fonctions de coordination à l'échelle régionale et locale.
1994-2003	Utilisation importante de tous les leviers : 22/57 manifestations pour 10 événements. Se distingue du précédent dans la manière et l'intensité de l'utilisation des instruments : la coordination hiérarchique se transforme en soi et en combinaison avec les instruments de coopération IO. Remanie les mandats et les structures des MO, des institutions des réseaux, des régions et des municipalités. Concentration autour du MCE et du CT de la coordination centrale. Accentue le contrôle que les parlementaires exercent sur l'administration. Renforcer les dispositions déontologiques et éthiques touchant les ministres, le personnel de cabinet, les sous-ministres et les administrateurs publics. Donne des orientations pluriannuelles et des objectifs, oblige les MO à soumettre des plans à moyen et court terme. Assure une pérennité aux nouveaux dispositifs du cadre de gestion par des lois; s'oblige à des engagements publics plus importants et transparents. Changements dans la nature et le niveau de la reddition de comptes interne et externe. Omissions, imprécisions et difficultés d'application se révèlent aussi à l'analyse et à l'usage ; les réseaux échappent au nouveau cadre malgré la plus grosse part du budget.
	THÈME : MÉCANISME DE TYPE RÉSEAU

1976	Présence modeste et implantation à des degrés variables. Trois types d'instruments en usage, 7 manifestations sur 48. CT récent. Participation des SM à divers comités interministériels. La collaboration interministérielle s'organise formellement dans le secteur des ressources. Développement de capacités d'apprentissage, de prise de décision et d'adaptation au changement.
1976-1985	Ajout de trois types d'instruments importants et bond important du nombre de manifestations à 19/46. Plus de concertation avec la société civile et de consultation des MO. Mouvement ascendant de la contribution des MO à la coordination : plus autonomes et partenaires des organes centraux. Vaste consultation pour un plan de rénovation de l'administration. Culture organisationnelle en évolution : politique partisane et nouvelle philosophie de gestion (efficacité, responsabilité, service aux citoyens et entreprises).
1985-1994	Sept types d'instruments utilisés (1 de +) : 19 manifestations sur 45. Mouvement de bas en haut et interactif s'accroît ; implication des syndicats. Comités interministériels et réseaux IO se multiplient. Concertation accrue dans le 2 ^e mandat avec syndicats et entreprises ; avec les réseaux d'éducation de la santé et les municipalités pour transferts des responsabilités et moyens. Investissements importants pour un changement de culture managériale : recherche, consultation, formation et perfectionnement en gestion, nouvel outillage et accompagnement des MO par les centraux et réseaux internes. Collaboration IO valorisée. Autonomie des MO, mais aussi des résistances à la collaboration IO. Prolifération des systèmes d'échange d'informations. Ajout de l'organisation partenariale (municipalités et MRC).
1994-2003	Huit types d'instruments utilisés (1 de +) : 26 manifestations sur 57. Consolidation et intensification de l'utilisation de ces instruments de coopération par réseau. Mise plus intensément sur le management de bas en haut et interactif et le partenariat avec l'externe avec des organes temporaires de consultation et négociation rattachés au PM. Tout changement important précédé d'études préliminaires et consultations. Problématiques interministérielles émergent davantage, confiées à des comités et réseaux IO en associant dans certains cas les syndicats et associations de cadres. Le nouveau cadre élimine des obstacles, fournit des incitations et de nouveaux moyens pour établir des partenariats IO et avec l'externe. Le gouvernement subséquent trouvera les effets insuffisants et ajoutera de nouvelles structures de partenariat. Organisation partenariale facilitée en régions et dans les municipalités. Structures de production ou de services à la chaîne deviendront une option plus accessible au moyen d'ententes et de mécanismes d'échanges de ressources. Avec l'internet et l'intranet, plus grand usage des systèmes d'échange d'informations pour les services aux citoyens et plate-forme d'échange avec les clients et entre fonctionnaires : un nouveau cadre légal est établi pour officialiser et sécuriser les échanges. MO considérés comme des entités entrepreneuriales dotées de nouveaux moyens pour être plus efficaces, avec possibilité de plus de pouvoirs contre engagement de résultats par entente avec le CT et autres MO.
	THÈME : MÉCANISME DE TYPE MARCHÉ
1976	À l'état embryonnaire : 2 types d'instruments utilisés, mais 4 manifestations sur 48. Échange de biens et services entre MO, budget de programmes, le privé comme fournisseur de services publics et de l'État.
1976-1985	Un peu plus présent : 6 manifestations sur 46. Résultats médiocres dans l'implantation de l'évaluation de programmes et de leur révision. Promotion d'un vocabulaire et de pratiques du privé. Introduction du principe de la reddition de comptes, mais difficulté à définir le processus et les sanctions. Des ententes entre MO pour la livraison de services en région (mais nombreux obstacles) : suggestions pour une meilleure intégration des services non retenues.
1985-1994	Légère augmentation du nombre de manifestations : 8/45. Actions pour déréglementer, privatiser, décentraliser. Promotion d'outils de gestion axés sur les résultats dans l'amélioration de la qualité des services et la réduction des coûts ; calcul du coût de revient et amorce de facturation à l'utilisateur interne. Instauration de la reddition de comptes interne et

	externe.
1994-2003	Stabilité relative dans le nombre de manifestations avec 9 sur 57, mais la portée s'est accrue durant la période. Discours et pratique axés sur partenariat, responsabilisation, gestion axée sur les résultats et reddition de comptes. Favorise la participation du privé et des organisations à but non lucratif à la gestion et aux affaires publiques et incite les MO à des partenariats avec eux. Des résultats notables en allègement réglementaire. Expérimente avec les MO des moyens de type marché pour obtenir de meilleurs résultats ; généralise de nouveaux moyens de gestion budgétaire et de transactions. De nouvelles passerelles en régions et dans les municipalités avec le secteur public et le privé. Tentatives pour établir des contrats de performance avec certains établissements des réseaux. Processus de reddition de comptes mieux articulé dans l'administration gouvernementale, mais moins pour la comparution des dirigeants et les sanctions.

Pour compléter cette synthèse, nous pouvons constater l'évolution dans les relations inter organisationnelles en examinant successivement les schémas consacrés à chacune des périodes : les schémas déjà présentés de la situation en 2003 (schéma 11) et en 1976 (schéma 4) illustrent les importants changements survenus dans l'intervalle. Pour montrer l'évolution de ces relations IO à partir de la situation initiale en 1976, nous présentons le tableau 32 qui indique en caractère gras le genre d'ajouts et le moment où il survient, ainsi que les types d'instruments qui ont fait l'objet d'un renouvellement (en italique).

Cette présentation nous montre en 1976 un État québécois où dominant largement les relations IO de type hiérarchique avec un minimum de relations de coopération et pas les plus engageantes. Nous observons que la période 1976-1985 a été particulièrement féconde pour l'enrichissement des relations IO avec l'ajout de deux domaines et de trois types de relations sur l'axe de la coopération, mais aussi de trois nouveaux types de relations sur l'axe vertical. L'autre période qui a marqué un changement significatif dans les relations IO, de 1994 à 2003, a permis l'ajout de trois types de relations IO, l'officialisation de deux autres, ainsi que l'enrichissement de cinq types de relations sur l'axe vertical. La période intermédiaire, 1985-1994, a en quelque sorte permis de consolider les changements de la période précédente et de préparer la suivante, avec l'ajout partiel de deux types de relations de coopération, de l'ajout d'un type de relations de type hiérarchique et du renouvellement de trois autres sur cet axe.

Tableau 32

Évolution des domaines et types de relations IO des MO de l'administration gouvernementale québécoise selon l'axe de la relation, de 1976 (position initiale) à 2003 (ajouts en gras, renouvellement en italique)

Domaines de relations	Types de relations IO de l'axe	Types de relations IO de l'axe
-----------------------	--------------------------------	--------------------------------

IO entre MO	vertical (type hiérarchique)	horizontal (réseau ou marché)
1-Assistance à un MO	1.1 En provenance du central (<i>renouveau 1985-1994 et 1994-2003</i>)	1.2 À l'initiative d'un MO sectoriel pour la réalisation de sa mission
		1.3 À la demande d'un MO à un autre
2-Consultation d'un autre MO	2.1 Consultation obligatoire de MO	2.2 Consultation à l'initiative d'un MO
3-Contribution à la mission d'un autre MO	3.1 Par mandat légal ou décret (<i>renouveau 1994-2003</i>)	3.2 Convenue par entente entre les MO (1994-2003)
4-Contribution de l'ensemble des MO à une mission du gouvernement (1976-1985)	4.1 Coordination par le central (1976-1985)	
	4.2 Coordination par un MO (1976-1985)	
5-Échange d'information	5.3 Obligation de transmettre de l'information	5.1 Initiative d'un MO, base volontaire
		5.2 Encadré par la Loi d'accès aux documents des organismes publics... (1976-1985)
6-Échange de ressources	6.1 Transfert de ressources décidé par le central	6.2 Transfert de ressources initié par un MO (1994-2003)
	6.4 Échange contre un service (obligé)	6.3 Échanges de ressources contre un service (volontaire) [1985-1994] (officialisé 1994-2003)
		6.5 Prêts de ressources entre MO [1985-1994] (officialisé 1994-2003)
7-Mise en commun de ressources dans un but spécifique (1976-1985)	7.1 À l'instigation du central (1985-1994) (renouveau 1994-2003)	7.2 À l'initiative d'un MO (1976-1985)
		7.3 Mise en commun impliquant un tiers externe à l'administration gouvernementale (1994-2003)
8- Obtention d'un accord préalable	8.1- D'un ministère central	
	8.2- D'un autre MO à vocation sectorielle	
9- Reddition de comptes	9.1 Reddition de comptes à l'Assemblée nationale (1976-1985) (renouveau 1985-1994 et 1994-2003)	9.3 Reddition de comptes aux partenaires MO (1976-1985)
	9.2 Reddition de comptes au gouvernement (<i>renouveau 1985-1994 et 1994-2003</i>)	
10-Transmission d'un avis	10.1- Obligation d'obtenir un avis	
	10.2- Demande facultative d'avis	

8.3 La trajectoire de l'État québécois en matière de coordination et de coopération IO et une comparaison avec sept pays de l'OCDE

8.3.1 La situation de la coordination et de la coopération dans sept pays de l'OCDE

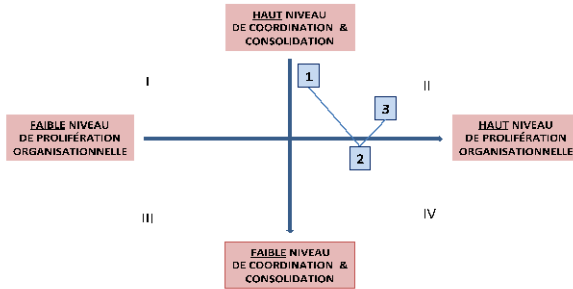
Pour les périodes étudiées (de 1980 à 2005), Bouckaert et al. ont constaté que, dans l'ensemble, le mécanisme de type hiérarchique dominant a été affaibli depuis la fin des années 1980 en raison de la dévolution, de la dérégulation ou de la décentralisation. L'accent fut mis sur les mécanismes de type marché, mais avec beaucoup de variantes. Après 1995, les mécanismes de type marché déclinent en importance. Tous les pays examinés expérimentent des formes de mécanismes formels de type réseau, combinés après 2000 avec un usage plus rigoureux de mécanismes de type hiérarchique. Selon les auteurs, le mécanisme de type hiérarchique semble avoir été rénové depuis la fin des années 1990 à l'aide de différentes interventions tels les fusions, les réintégrations, l'uniformisation et le renforcement des règles concernant les agences et, simultanément, une certaine centralisation de la coordination au bureau du premier ministre ou dans les agences centrales s'installait (2010, p. 260). Malgré tout, les systèmes administratifs de coordination ne retournèrent pas à la position des années 1980 et le niveau de prolifération organisationnelle serait demeuré relativement haut dans quatre des sept pays qui avaient connu cette prolifération dans les années 1980 (Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande, Suède, Pays-Bas). Les auteurs ont qualifié ce choix de tentative de réconcilier un meilleur contrôle stratégique de l'appareil étatique avec la flexibilité et l'autonomie associées à la fourniture de services (2010, p. 260-263). Les trois autres pays (France, Belgique, États-Unis) ont suivi une trajectoire plus linéaire.

Une présentation schématique de la trajectoire suivie par chacun des sept pays est présentée dans le schéma 13 ci-dessous.

Schéma 13

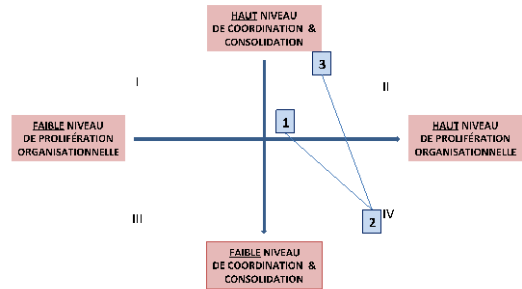
Les trajectoires des sept pays de l'OCDE selon l'étude de Bouckaert et al.
(notre traduction)

LA TRAJECTOIRE DU ROYAUME-UNI



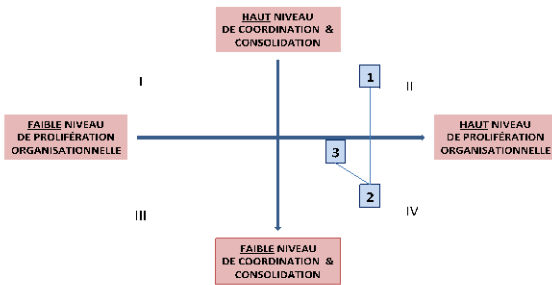
SOURCE: Bouckaert, Geert, B. Guy Peters et Koen Verhoest (2010). The Coordination of Public Organizations, *Shifting Patterns of Public Management*, Palgrave Macmillan, p.243.

LA TRAJECTOIRE DE LA NOUVELLE ZÉLANDE



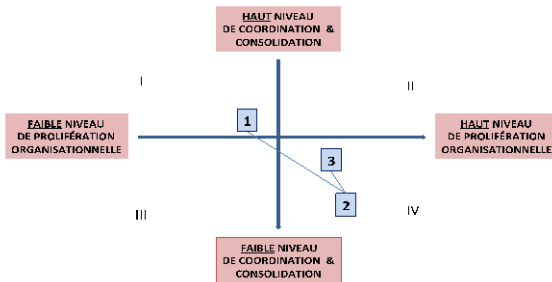
SOURCE: Bouckaert, Geert, B. Guy Peters et Koen Verhoest (2010). The Coordination of Public Organizations, *Shifting Patterns of Public Management*, Palgrave Macmillan, p.243.

LA TRAJECTOIRE DE LA SUÈDE



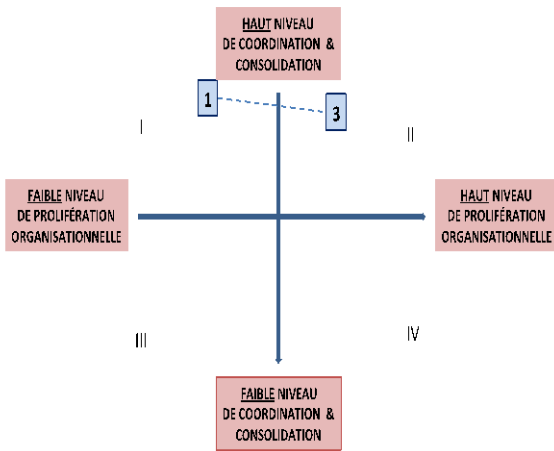
SOURCE: Bouckaert, Geert, B. Guy Peters et Koen Verhoest (2010). The Coordination of Public Organizations, *Shifting Patterns of Public Management*, Palgrave Macmillan, p.245.

LA TRAJECTOIRE DES PAYS-BAS

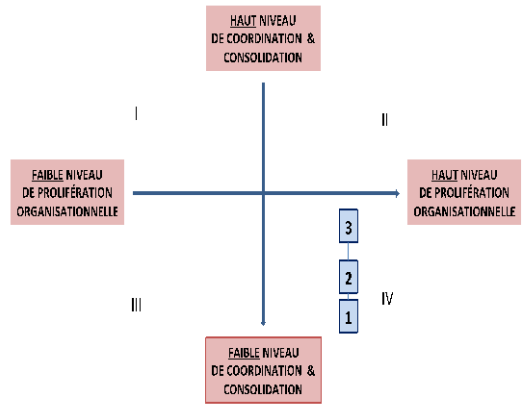


SOURCE: Bouckaert, Geert, B. Guy Peters et Koen Verhoest (2010). The Coordination of Public Organizations, *Shifting Patterns of Public Management*, Palgrave Macmillan, p.246.

LA TRAJECTOIRE DE LA FRANCE



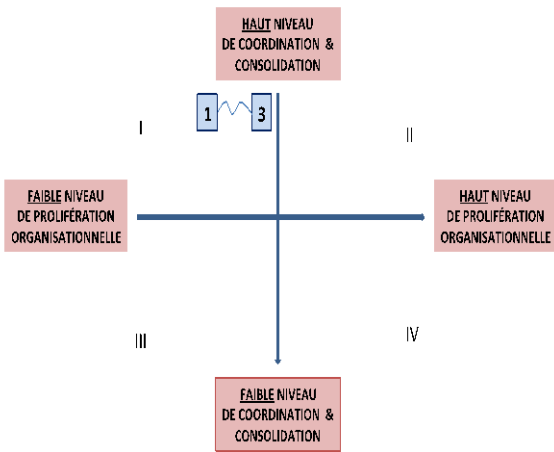
LA TRAJECTOIRE DES ÉTATS-UNIS



SOURCE: Bouckaert, Geert, B. Guy Peters et Koen Verhoest (2010). *The Coordination of Public Organizations, Shifting Patterns of Public Management*, Palgrave Macmillan, p.232.

SOURCE: Bouckaert, Geert, B. Guy Peters et Koen Verhoest (2010). *The Coordination of Public Organizations, Shifting Patterns of Public Management*, Palgrave Macmillan, p.249.

LA TRAJECTOIRE DE LA BELGIQUE



SOURCE: Bouckaert, Geert, B. Guy Peters et Koen Verhoest (2010). *The Coordination of Public Organizations, Shifting Patterns of Public Management*, Palgrave Macmillan, p.230.

Le schème général décrit plus haut s'applique bien à la Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni (ibid., p. 260). En Suède, la coordination hiérarchique était dans l'ensemble plutôt faible en raison de la position et la taille des agences, le mécanisme demeurant plutôt implicite et caché. La France montre la forme la plus étendue de coordination hiérarchique avec des fusions, scissions et les fonctions de coordination (dont le préfet) gagnent en importance. Les Pays-Bas appliquent traditionnellement le mécanisme hiérarchique à l'intérieur des départements ministériels, mais pour la coordination interministérielle et interdépartementale, les fusions, scissions et fonctions de coordination furent souvent utilisées (ibid., p. 261). En Belgique c'est plutôt le mécanisme hiérarchique qui domine avec quelques fusions et des transferts : la domination politique des cabinets, empruntant la ligne hiérarchique directe sur l'administration, a fait obstacle au bon fonctionnement de la coordination administrative (ibid., p. 260-261). Pour leur part, les États-Unis utilisent plus les méthodes hiérarchiques que les autres pays ; il existe des méthodes de types marché et réseau, mais ils se profilent sur fond de coordination hiérarchique (ibid., p. 260).

La Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ont utilisé assez fortement le mécanisme de marché du milieu des années 1980 et début 1990 et moins après le milieu des années 1990. Il fut beaucoup moins utilisé en France et en Belgique. Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni mirent l'accent assez fortement sur des incitatifs individuels et organisationnels pour accroître la coordination organisationnelle : dans l'ensemble, leurs stratégies de coordination sont qualifiées principalement de rationalistes et instrumentales, bien que les formes culturelles, informelles et structurelles de coordination n'en soient pas absentes (ibid. p. 259). Aux Pays-Bas, le mécanisme de marché fut limité à la privatisation dans les années 1980 et aux quasi-marchés pour les agences dans les années 1990, avec l'introduction du principe de marché dans certains secteurs sociaux après 2000 (ibid., p. 261).

Beaucoup de pays s'en remettent traditionnellement à des structures de comités pour la coordination interministérielle et interdépartementale, qui furent dans certains cas révisées et rationalisées durant la période sous étude à l'exception de la Suède qui n'a pas cette structure de comité pour l'implantation de politiques. L'analyse dégage une tendance pour accroître l'usage de nouveaux instruments de coordination fondés sur des réseaux formels. Tous les pays comptent sur des corps collégiaux de direction ou des corps de négociation et des plateformes

pour les réformes de coordination, parfois complétés par des instruments de management pour partager l'information et favoriser la collaboration (ibid., p. 261-262).

Les auteurs détectent aussi des dispositifs informels de coordination de type réseau basés sur les cultures partagées à l'intérieur du secteur public, spécialement en France et Suède. Celle-ci, avec son système administratif double, utilise une approche de coordination plus participative ; historiquement, les formes de coordination informelles sont prédominantes et les instruments managériaux le sont moins. La France semble avoir une approche mixte pour la coordination avec un fort accent sur les formes structurelles de coordination, combinées à des formes traditionnelles de coordination informelle basée sur la culture de la fonction publique ; sur la fin de la période d'observation, les auteurs signalent une plus grande utilisation d'instruments managériaux comme la planification stratégique et les réformes de management financier (ibid., p. 259). La Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ont vu leurs réseaux culturels informels en partie désintégrés dans les années 1980 et début 1990 avec l'accent mis sur les attitudes de compétition ; le Royaume-Uni a aussi connu des relations d'adversité entre ses politiciens et ses fonctionnaires. Dans ces deux pays et au Pays-Bas, les instruments de réseau plus formels furent développés pour renforcer une culture commune dans la fonction publique (ibid., p. 262).

Dans l'ensemble, les auteurs estiment être en présence d'un schème mixte où certains pays réduisent intentionnellement les instruments de coordination hiérarchique, alors que d'autres veulent les garder en changeant légèrement leur nature et d'autres encore voulant seulement les réduire lentement. Tous ajoutent des instruments de réseau et de marché : alors que certains veulent beaucoup de marché, d'autres un peu, tous essaient de le combiner avec le mécanisme de réseau, évoluant vers des types passants de l'informel au formel. Certains pays optent pour des corrections selon cette ligne de conduite : garder le mécanisme réseau si c'est efficace, réduire le mécanisme de marché si c'est inefficace, et augmenter ou garder le mécanisme hiérarchique pour rééquilibrer le mixage de coordination (Bouckaert et al., 2010, p. 263).

Faisant l'hypothèse d'un schème uniforme d'évolution de la coordination, les auteurs ont plutôt trouvé des schèmes propres aux différents pays dont ils ont pu dégager un parcours général. Ils ont pu identifier de nombreuses raisons à l'origine de ces particularités (certaines pouvant être présentes dans plus d'un pays), notamment : l'accroissement de l'autonomie des agences et le rôle changeant des départements centraux, l'influence de la responsabilité collégiale par rapport

à la responsabilité ministérielle, l'influence des secrétariats politiques ministériels, la mission des agences (à objectif unique ou à objectifs multiples), le niveau où la coordination des politiques se produit principalement (politique ou administratif) (ibid., p. 264).

8.3.2 La situation de la coordination et de la coopération IO au Québec

Examinons l'évolution sous chacun des mécanismes et les motifs poussant à cette évolution avant de comparer la trajectoire suivie par le Québec avec celles des pays de l'OCDE.

Mécanisme hiérarchique

Peut-on observer au Québec un affaiblissement du mécanisme de type hiérarchique sous l'influence du nouveau management public? Ce que nous déduisons, c'est que les instruments de type hiérarchique étaient nettement dominants en 1976, les mécanismes de type réseau et de type marché étant peu utilisés. Par la suite, les instruments de type hiérarchique continuent d'être autant utilisés, mais les instruments de type réseau et de marché sont de plus en plus utilisés et en proportion, ils dépassent les premiers. Si quantitativement parlant le hiérarchique accuse un recul relatif, l'utilisation des instruments de ce type se maintient. Doit-on en conclure alors que le système de coordination québécois s'enrichit, se déploie, se diversifie avec l'ajout d'instruments de coordination de type réseau et marché? La réponse est apparemment affirmative. Toujours dans cette dynamique, nous pouvons conclure que le principal changement vient de l'accroissement des instruments de coopération inter organisationnelle sans qu'on puisse déduire pour cela que le pouvoir hiérarchique perd l'essentiel de son emprise. Nous pouvons considérer par ailleurs que l'accroissement des instruments de coopération IO contribue à améliorer la coordination gouvernementale dans son ensemble, de deux façons : 1) les initiatives de coopération des MO allègent le processus décisionnel hiérarchique à partir des instances centrales qui serait autrement plus encombré et plus lent; 2) il en résulte une amélioration de la qualité de la gouverne par des initiatives des MO qui ne se seraient pas produites autrement, certaines problématiques ou possibilités d'entraide étant hors du champ de vision des autorités centrales.

Par ailleurs, un autre angle d'analyse peut être exploré qui amène à conclure à un fléchissement de l'influence des instruments de type hiérarchique suivi d'une remontée de cette influence à la fin de la période 3 (début des années 1990) : par influence, nous signifions ici une variation dans l'usage d'instruments de coordination pourtant disponibles et utilisés. Ainsi, les dispositions

prises par le gouvernement et ses organismes centraux pour rendre les MO plus autonomes en leur transférant plus de pouvoirs et de responsabilités sans que la reddition de comptes ne soit articulée en conséquence, sur une période de 8 ans tout au moins (1983-1991), ont eu pour effet de diminuer sensiblement le contrôle sur les MO, plusieurs contrôles a priori exercés par les organismes centraux étant abandonnés au profit de contrôles a posteriori absents ou insuffisamment exploités (informations recueillies, mais sans suite connue). Notre hypothèse explicative pointerait vers la difficulté à convertir un système de contrôle a priori axé sur la rectitude des procédés en un système de contrôle a posteriori nécessitant un exercice de définition des résultats attendus ; nous ne pouvons pas négliger de considérer aussi un autre facteur, soit la volonté des autorités de laisser le temps aux MO de prendre la mesure des nouvelles marges de manœuvre avant d'éprouver l'efficacité des nouveaux types de contrôles.

Ici nous pouvons constater un mouvement comparable à celui observé par l'étude de Bouckaert et al. quant à un renforcement du mécanisme hiérarchique lorsque le gouvernement du Québec, au début des années 1990, poussé en cela par les élus de l'ANQ qui concluaient à la faiblesse de leurs propres actions de surveillance sur la gestion gouvernementale, décida d'établir des dispositifs d'imputabilité interne et laissa les députés imposer par loi l'imputabilité externe des dirigeants administratifs devant l'ANQ. Dorénavant, les dirigeants administratifs n'auront pas seulement à rendre compte, dans la discrétion, à leur ministre, au secrétaire général et aux organismes centraux, ils devront s'expliquer publiquement devant des élus des différents partis politiques. Ce renforcement du pouvoir hiérarchique se manifeste également par une prise en main de la supervision des réformes administratives par le politique, d'abord avec l'adoption d'une politique « gouvernementale » sur l'amélioration de la qualité, puis avec l'opération réaligement de l'administration publique, les ministres clés, sous le regard du PM, procédant à l'approbation du plan et au suivi de la mise en œuvre de la démarche. Les autres manifestations d'accroissement du contrôle politique sur l'administration, comme la création des comités de Sages, la politisation accrue dans la nomination de hauts fonctionnaires, les coupes importantes dans les effectifs de la fonction publique, vont également dans le sens d'un renforcement du pouvoir hiérarchique au sein de l'État.

La remontée de l'influence de la coordination hiérarchique se fait plus marquante durant la quatrième période avec des résultats hors du commun, à savoir l'élimination du déficit budgétaire annuel, l'importante diminution des effectifs de la fonction publique et l'élaboration

d'un nouveau cadre de gestion gouvernementale. À l'exemple de ce qui a été observé dans d'autres pays, le pouvoir de coordination se concentre avec la diminution du nombre des organismes centraux et le pouvoir prépondérant des PM se maintient. La nature même de la relation hiérarchique se transforme en prenant résolument le pari des résultats et de la transparence, englobant la programmation annuelle dans une perspective de planification à moyen terme avec des orientations, des objectifs et des indicateurs de résultats, des engagements de services aux citoyens et une reddition de comptes, tous publics. L'encadrement politique de la gestion gouvernementale s'élève d'un cran en ajoutant plusieurs dispositifs clés dans la loi, en prévoyant un suivi annuel et un bilan après cinq ans de l'implantation de la loi; dorénavant, le gouvernement ne pourra plus éviter les débats publics pour y opérer des changements.

Pour continuer le parallèle avec d'autres pays, nous avons observé la volonté et les initiatives des différents gouvernements depuis 1976 au Québec pour transférer plus de responsabilités, de moyens d'intervention et de charges aux établissements de ses réseaux, à ses commissions scolaires et aux universités, aux régions administratives et aux municipalités. Les différents gouvernements québécois ont multiplié les projets et les réformes pour permettre à ces institutions de remplir leur mission tout en tentant de contenir la pression sur l'augmentation des coûts et en composant avec les degrés variables d'autonomie accordée aux différents types de conseils d'administration. Si la philosophie de gestion portée sur la responsabilisation et la gestion axée sur les résultats qui a commencé à marquer la fonction publique dans les années 1980 a eu des échos dans les autres secteurs, rien de comparable au cadre de gestion gouvernementale n'est en place en 2003.

Mécanisme de type réseau

Selon l'étude de Bouckaert et al., tous les pays examinés expérimentent des formes d'instruments de type réseau, combinés après l'an 2000 avec un usage plus rigoureux du mécanisme de type hiérarchique. Au Québec, nous constatons à partir de 1976 une conquête progressive de la plupart des types d'instruments de coordination de type réseau et une augmentation constante du nombre de manifestations de l'utilisation de ces instruments. Les dirigeants politiques et administratifs constatent la croissance rapide du nombre de décisions à prendre centralement, la complexité croissante des problématiques qui ne peuvent pas toujours être circonscrites à l'intérieur d'un ministère. Confrontés à des dépenses qui augmentent plus

vite que les revenus, à des impératifs de productivité et à des attentes croissantes de la population pour la qualité des services, les gouvernements québécois optent pour la déconcentration en confiant plus de responsabilités, de pouvoirs et d'autonomie aux MO et en comptant sur la mobilisation de tout le personnel, en poussant aussi la décentralisation et la déconcentration vers les réseaux et les instances municipales. Dans ce nouveau contexte, au sein de la fonction publique, les groupes interministériels se multiplient et les dirigeants administratifs accentuent le mouvement en créant des réseaux IO et en suscitant les contacts interministériels dans le cadre d'activités de formation et de perfectionnement requises par le changement de philosophie de gestion.

Durant la dernière période étudiée, la coordination par réseau va recevoir une reconnaissance plus formelle par l'inscription dans une loi de la concertation inter organisationnelle et la mise en commun d'expertise et de ressources des MO comme leviers pour atteindre les priorités fixées dans le nouveau cadre de gestion et plus encore, en procurant dans la même loi aux MO divers moyens facilitant des partenariats, sans recours préalable à l'autorisation des instances centrales. Le législateur va donner encore plus de substance au potentiel de coopération en accentuant le mouvement de singularisation des MO et les traitant encore davantage comme des partenaires des instances centrales. Pratiquant le partenariat autant à l'intérieur de l'administration qu'avec la société civile, le gouvernement va également inciter ses MO à des ententes avec des partenaires du secteur privé.

Mécanisme de type marché

Dans la recherche de Bouckaert et al., les pays les plus engagés dans la mise en œuvre des préceptes du nouveau management public ont misé fortement sur des instruments de type marché dans les années 1980 et dans la première partie des années 1990, puis un déclin de ce mécanisme est observé à partir de 1995. Bien au fait du NMP, des expériences des pays mettant en œuvre ses préceptes et des pratiques innovatrices du secteur privé, l'État québécois a plutôt accru lentement et progressivement l'usage des instruments de type marché en prenant le temps de les adapter à ses institutions avec sa stratégie des petits pas et du respect des rythmes et moyens des MO. Un peu de privatisation, de dérèglementation, de décentralisation, de responsabilisation, mais pas de changements susceptibles de modifier radicalement la livraison des produits et services de l'État.

À compter de la deuxième partie des années 1990, le MCE va jongler avec l'idée d'agences après avoir fait une mission d'exploration au Royaume-Uni et expérimenté avec quelques MO une formule de moindre envergure (les UAS) en raison des contraintes légales qui mèneront à l'adoption de la LAP, de la LAF et des autres lois touchées dans leur sillage. Le mécanisme de marché se manifeste davantage grâce à ces changements fondamentaux, les MO ayant accès à de nouveaux moyens d'échanges de ressources ou de mise en commun d'expertise et de ressources pour la production ou la livraison de services. Des dispositifs semblables à ceux en usage dans le marché sont introduits dans la LAP pour établir divers types de partenariat : la convention de performance et d'imputabilité entre un ministre et un dirigeant d'agence, une entente de gestion entre un ministre et le CT pour accorder des pouvoirs et des allègements à une agence et des ententes pour des partenariats entre MO et avec des partenaires externes.

Les motifs poussant à l'évolution des mécanismes de coopération IO et de coordination au sein de l'État

Bouckaert et al. constatent que, sous l'effet du vent de spécialisation poussé par le courant du NMP depuis les années 1980, la fragmentation qui en résultait au sein de l'administration avait occasionné dans plusieurs pays étudiés des difficultés de coordination importantes qui ont affecté la capacité de gouverner de ces États et la mise en place de mesures correctrices. Plus précisément, ils estiment que le mécanisme de type hiérarchique a été affaibli avant d'être restauré.

Nous avons constaté qu'au Québec le mouvement de spécialisation et de fragmentation était déjà très présent au milieu des années 1970 et que les difficultés de coordination de l'État central allaient en augmentant en raison de la quantité croissante de décisions soumises annuellement au Conseil exécutif et de la complexité grandissante des problèmes à traiter, un constat qui a conduit en 1975 à l'introduction de comités de ministres chargés d'examiner tous les projets soumis avant qu'ils puissent se rendre au Conseil des ministres. La prise de conscience par les dirigeants politiques des problématiques interministérielles dépassant la compétence d'un seul ministère date de cette période, tout au moins leur reconnaissance formelle, et a entraîné toute une série de transformations des instruments de coordination en vue d'une plus grande cohérence dans l'analyse des problématiques et dans l'action gouvernementale qui se devait d'être plus interministérielle et collaborative. La montée des préoccupations des élus pour le service aux

citoyens et aux entreprises, les difficultés budgétaires commandant toutes les économies possibles, les accords internationaux sur le commerce et le libre-échange, la protection de l'environnement, les programmes d'accès à l'égalité en emploi, l'évolution rapide du potentiel des technologies de l'information et des systèmes d'information constituent autant de facteurs qui ont contribué à des degrés divers à la prise de conscience des interdépendances entre les organisations de l'État et à la mise en place des dispositifs pour favoriser leur prise en compte.

Selon Bouckaert et al., le mécanisme de type hiérarchique semble avoir été rénové depuis la fin des années 1990 en même temps qu'une certaine centralisation de la coordination au bureau du premier ministre ou dans les agences centrales s'installait.

Il y a eu aussi rénovation du mécanisme hiérarchique au Québec et certains types d'intervention observés dans les pays étudiés par ces auteurs ont été utilisés au Québec. L'opération de privatisation de sociétés d'État effectuée au milieu des années 1980 a donné le signal d'un coup de frein à la croissance continue des institutions de l'État; l'élimination ou la fusion d'organismes allait aussi dans le sens d'une révision du rôle de l'État et le tout montrait qu'un gouvernement déterminé avait le pouvoir de changer le cours des événements, une démonstration renforcée par les différents épisodes de compressions salariales, de réductions d'effectifs et de lois adoptées sous le bâillon. On peut aussi tracer un certain parallèle entre les pays qui avaient octroyé beaucoup d'autonomie à leurs agences sans se prémunir des moyens de contrôle suffisants avec la situation du Québec où le transfert de responsabilités et de pouvoirs et l'élimination de contrôles a priori ont pendant de nombreuses années laissé un flou dans le contrôle des MO par les organismes centraux jusqu'à la mise en place d'une planification stratégique et de mécanismes d'imputabilité interne et externe qui ont constitué un prélude au grand réaménagement des dispositifs de coordination de 2000.

Mais qu'en est-il des mécanismes de marché et de réseau qui ont pris plus de place pendant cette période dans la coordination d'ensemble des sept États? Nous dégageons de l'analyse de Bouckaert et al. que la mise en place de ces nombreux nouveaux instruments de coopération va de pair avec l'octroi d'une plus grande flexibilité accordée à certaines organisations de l'État en vue de meilleurs résultats et d'une plus grande productivité grâce à des moyens d'action se rapprochant de l'entreprise autonome. Ce mouvement avait pour effet d'accroître la marge de manœuvre de ces organisations en leur offrant l'incitation et les moyens d'établir de leur propre

chef des partenariats à l'intérieur et à l'extérieur de l'État pour examiner des problématiques conjointes, pour se donner des services communs et pour livrer des produits et services plus efficacement et à meilleur coût.

Si les gouvernements qui sont allés le plus loin dans le mouvement de balancier vers l'autonomie et la flexibilité de leurs organisations ne sont pas retournés aux dispositifs antérieurs du mécanisme hiérarchique, nous pouvons en conclure que les bénéfices l'emportaient sur les inconvénients et qu'il s'agissait plus de faire des ajustements aux instruments de coordination pour redonner un niveau de contrôle convenant aux autorités politiques et administratives, par des dispositifs qui auraient pu être établis dès le départ si l'analyse des enjeux avait détecté les risques associés au nouvel arrangement et que les décideurs avaient eu la volonté et le temps de les diminuer.

Des dispositifs visant à favoriser les relations de coopération IO, informelles et formelles

Nous avons par ailleurs fait la constatation que la mise en place formelle d'occasions de prise de contact entre des dirigeants, cadres et spécialistes de différents MO représentait une tactique délibérée pour provoquer des liens informels entre ces différents partenaires, mais aussi pour conduire à des initiatives plus formelles de coopération IO : en 2003, la toile des réseaux liant les dirigeants administratifs, les gestionnaires et les spécialistes de groupes de politiques publiques ou de groupes de ressources s'étend à l'ensemble de l'administration publique et par ses affiliations et réseaux de veille, fait le pont avec des groupes apparentés à l'extérieur.

8.3.3 Comparaison de la trajectoire de la coordination et de la coopération IO au Québec avec celle de certains pays de l'OCDE

Dans quatre pays de l'OCDE, l'étude de Bouckaert et al. observe pendant une période d'une dizaine d'années une augmentation de la spécialisation et de la fragmentation dans la dispensation des services de l'État, le tout associé à un accroissement des mécanismes de type marché et réseau et à un affaiblissement concomitant du mécanisme de type hiérarchique, suivi vers la fin des années 1990, d'un déclin des mécanismes de marché et d'un renforcement du mécanisme hiérarchique. Sans toutefois que le dispositif d'ensemble revienne à sa position de départ, la spécialisation et la fragmentation demeurant, ainsi que l'autonomie et la flexibilité accordées aux organisations de l'État, mais avec des instruments de type hiérarchique ajustés

pour un contrôle plus efficace. Cette étude révèle par ailleurs que d'autres pays ne suivent pas cette voie: leur trajectoire est qualifiée de « linéaire » en ce qu'ils optent pour une expérimentation plus lente des mécanismes de marché et de réseaux sans relâcher l'emprise du pouvoir hiérarchique. Les auteurs concluent à l'existence d'une trajectoire en forme de virage en U effectuée par un groupe de quatre pays associés au NMP : Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni, comme on peut le constater dans le schéma 13. Les pays non associés au NMP présentent une trajectoire linéaire. Ils y voient aussi une attraction pour tous les pays vers le second quadrant consistant en plus d'autonomie pour les organisations, mais avec une meilleure coordination du central (Bouckaert et al., 2010, p. 264-265).

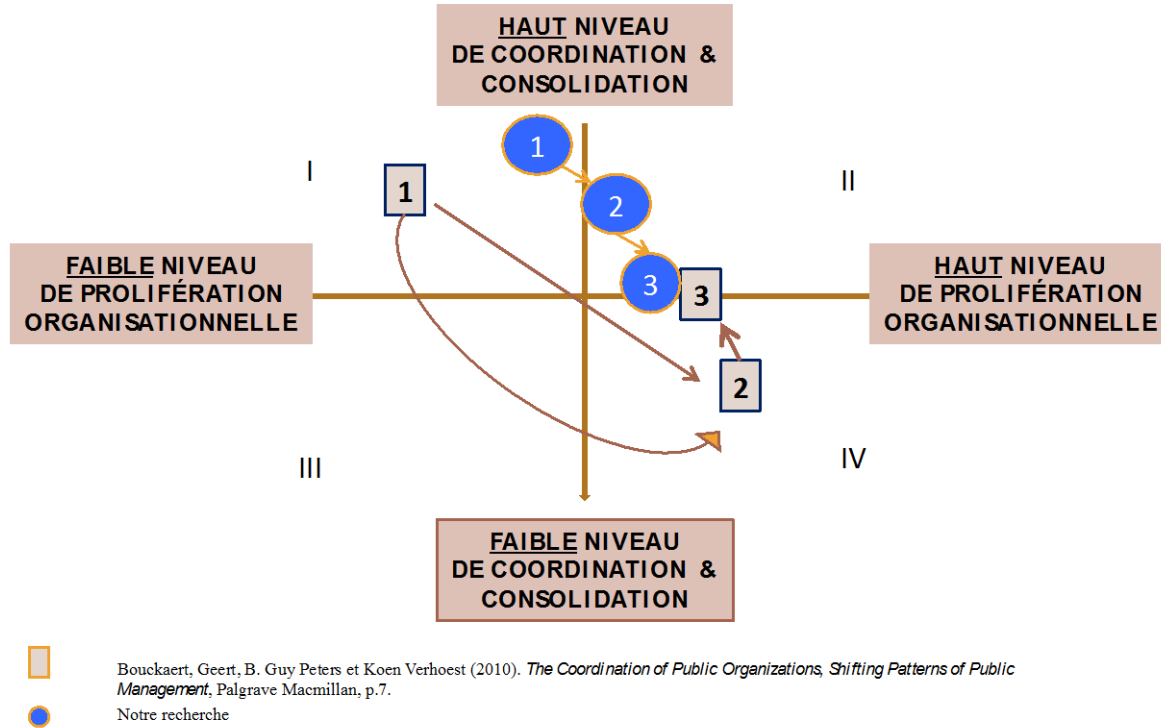
Qu'en est-il au Québec? Les résultats de notre recherche nous amènent à conclure que la trajectoire suivie par l'État québécois est plus proche de la figure linéaire que du mouvement sinueux des quatre pays de l'étude de Bouckaert et al. ayant le plus adopté la philosophie du nouveau management public. Nous avons constaté que la spécialisation de l'État québécois était déjà très prononcée en 1976, fruit de la création de nombreux organismes et réseaux depuis le début des années 1960 et que cette spécialisation s'est poursuivie sous le gouvernement du PQ jusqu'en 1985 pour se stabiliser sous les gouvernements du PLQ de 1985 à 1994 et du PQ de 1994 à 2003, les ajouts d'organisme étant compensés (en nombre) par la suppression d'autres organismes sans que les missions disparaissent pour autant (sauf exception).

Ci-dessous, nous ajoutons au schéma de l'étude de Bouckaert et al. présentant leur hypothèse d'évolution de la coordination dans les sept pays de l'OCDE, la trajectoire suivie par le Québec durant la même période pour un nouveau schéma 14, la ligne comportant des cercles indiquant la trajectoire pour le Québec et la ligne avec des rectangles, celles des pays de l'OCDE.

Schéma 14

Trajectoire effective de coordination du Québec comparée à la trajectoire projetée pour les sept pays de l'OCDE

LA SPÉCIALISATION ET LA COORDINATION DES ORGANISATIONS ET LES CYCLES DE POLITIQUES: LA TRAJECTOIRE DU QUÉBEC VS UNE HYPOTHÈSE CONCERNANT LA TRAJECTOIRE GÉNÉRALEMENT SUIVIE PAR LES PAYS DE L'OCDE



Tout comme dans les pays examinés par Bouckaert et al., le mécanisme hiérarchique était encore nettement dominant à la fin des années 1970 et les mécanismes de marché et de réseau jouaient un rôle encore modeste dans la coordination de l'État. Les hauts dirigeants politiques et administratifs du Québec étaient à l'affût de nouvelles théories de gestion et d'expériences tentées par d'autres gouvernements au Canada comme à l'étranger et ils ont montré très rapidement et clairement leur intérêt pour le courant du NMP et ses stratégies, sans toutefois les adopter d'emblée. Nous avons constaté que dans les périodes 1976-1985 à 1985-1994, les gouvernements du Québec avaient élargi considérablement l'utilisation des instruments de coordination par réseau et dans une moindre mesure, les instruments de type marché, avec pour conséquence un meilleur potentiel de lecture des enjeux interministériels et de coopération IO.

Mais ce mouvement dans la configuration de la gouverne a également eu pour effet un certain recul du pouvoir hiérarchique, avec toutefois une reprise de contrôle du gouvernement au début des années 1990 avec le renforcement des instruments de type hiérarchique; d'une part, en

intervenant avec des mesures très fermes, directives et à court terme et d'autre part, en mettant en place des mécanismes de longue durée, sous forme de définition d'attentes de gestion et de reddition de comptes susceptibles de redonner au gouvernement et aux organismes centraux une meilleure lecture de l'évolution de la gestion gouvernementale et une coordination plus avisée. Après des décennies d'expérimentations, les rectifications majeures à l'ensemble des mécanismes de coordination viendront avec l'adoption du nouveau cadre de gestion en 2000 qui rehausse le niveau du pouvoir de coordination hiérarchique et le complète en donnant plus de place et de portée aux mécanismes de coopération IO de type réseau et de type marché.

Nous sommes bien loin ici du schéma adopté par les pays ayant le plus adhéré au NMP par des privatisations massives et par la création d'agences autonomes de services ou d'organismes externes chargés de proposer au gouvernement des politiques publiques majeures.

Si la trajectoire conduisant à plus de décentralisation, de déconcentration, d'autonomie et de flexibilité se perçoit très bien dans l'expérience québécoise depuis les années 1976, le mouvement se fait progressivement, en misant sur des modifications législatives, règlementaires et des règles administratives de même que sur le changement de culture de gestion, par la formation, l'expérimentation et le respect des rythmes des organisations invitées à se transformer, non pas en important tels quels des schèmes réputés du privé ou d'autres gouvernements, mais en les adaptant au contexte de l'administration publique québécoise.

Ce mouvement de transformation, quoique bien amorcé, est loin d'être complété et encore moins consolidé en 1994; la période subséquente sera décisive pour ancrer dans les dispositifs les plus formels (la loi notamment) l'essentiel du nouvel encadrement de coordination et de coopération IO qui gouvernera l'État québécois durant les décennies suivantes (jusqu'à la fin de la rédaction de cette thèse tout au moins). Durant la période 1994-2003, les gouvernements du PQ tenteront de trouver des moyens d'offrir plus d'autonomie et de flexibilité aux MO, d'abord en expérimentant diverses formules organisationnelles, puis en inscrivant les allègements et nouveaux moyens demandés par les MO dans la loi, tout en les obligeant à une série d'engagements publics demeurés optionnels jusque là.

Dans les pays ayant connu le plus fort mouvement vers la flexibilité suivie d'un mouvement de reprise en mains par le pouvoir hiérarchique, Bouckaert et al. constatent aussi que le pendule n'est pas revenu au point de départ des années 1980, une bonne part de la spécialisation et la

flexibilité étant maintenue; les auteurs ont qualifié cette prise de position de tentative de réconcilier un meilleur contrôle stratégique de l'appareil étatique avec la flexibilité et l'autonomie associées à la fourniture de services. Nous estimons que cette explication est tout aussi valable pour le Québec et qu'elle est particulièrement perceptible dans les dispositions de la LAP de 2000 : cette loi comprend plusieurs articles qui prévoient des mécanismes d'ententes entre le CT et les MO pour obtenir plus de flexibilité de gestion contre des engagements de résultats d'une part, et introduit, d'autre part, plusieurs autres dispositifs obligeant les MO à plus d'engagements et de reddition de comptes à l'égard des citoyens, du gouvernement et des organismes centraux. Ce qui était sous le mode incitatif auparavant devint obligatoire pour tous les MO désignés et plusieurs années de rodage furent accordées pour que ces nouvelles mesures atteignent, en principe, leur pleine portée. Ce n'est pas la fin de l'évolution du cadre de coordination gouvernementale puisque le gouvernement libéral de 2003 à 2012 y alla d'un plan de « modernisation de l'administration publique » et créa plusieurs organismes chargés de modifier la dynamique des services à la population (avec Services Québec) et des services à l'administration (avec le Centre des services partagés du Québec et l'Agence des partenariats public-privé), organismes qui ont vu leur mandat se transformer durant la même période et par la suite.

8.4 Définition opérationnelle de la coopération inter organisationnelle

Sur la base de l'éclairage de la recension des écrits et d'un inventaire que nous avons réalisé des types de relations IO sur l'axe horizontal et sur l'axe vertical prévalant dans l'administration publique québécoise en 2010, nous avons esquissé une définition que nous voulions plus adaptée aux relations IO entre les ministères et organismes, les définitions proposées ne faisant pas consensus et ne couvrant pas bien la situation des rapports entre les entités d'un État. Bien que notre recherche se soit arrêtée à la situation en 2003, nous avons constaté la présence des mêmes types de relations en vigueur en 2012 (à une exception près) et avec l'appui de l'ensemble de nos résultats, nous estimons que la définition que nous proposons décrit concrètement la coopération IO dans le contexte de l'administration québécoise :

Par coopération inter organisationnelle dans l'administration publique québécoise, nous entendons l'action concertée de plusieurs organisations (et de leurs représentants reconnus) s'engageant sur une base égalitaire et horizontale dans l'un

ou plusieurs des types de rapports suivants – assistance à un autre MO, consultation d'un autre MO, contribution à la mission d'un autre MO, échange d'information, échange de ressources, mise en commun de ressources dans un but spécifique, reddition de comptes à un autre MO, transmission d'un avis – en vue de faire face à des enjeux liés à leur mission, qu'elles estiment ne pas pouvoir affronter isolément, ou pas aussi facilement, seules. Par non-coopération inter organisationnelle, nous ciblons l'incapacité, le refus ou l'omission de s'engager dans l'un ou plusieurs des rapports énumérés ci-dessus qui pourraient être profitables à la réalisation de la mission d'une organisation intéressée par des rapports IO. La décision de coopérer implique plus d'une organisation alors que la non-coopération peut être le choix d'une seule, tout en nécessitant des rapports avec au moins une autre organisation.

Cette définition liée à un contexte d'administration particulier fait ressortir les domaines de relations IO en usage et expose des dimensions fondamentales pour comprendre le phénomène en répondant aux questions clés du quoi, du pourquoi, du qui et du comment.

8.5 L'encadrement de la coopération IO dans l'administration publique québécoise de 1976 à 2003

Pour répondre à notre question principale de recherche – « *Quelles formes prennent l'encadrement et l'évolution de la coopération inter organisationnelle dans l'administration publique québécoise entre 1976 et le début des années 2000 ?* » – nous avons recherché les manifestations de formes de coopération IO et tenté de découvrir le discours, ainsi que les actions qui les concrétisaient. Cette recherche nous a permis de détecter l'existence d'une variété de relations de coopération IO entre les MO, de retracer les discours et les dispositifs qui les encadrent et les supportent, et de montrer l'évolution de cet encadrement dans une période féconde en changements dans la gouverne de l'État québécois. Rappelons notre définition initiale : par encadrement, nous référons à tout élément pouvant influencer, orienter, guider ou dicter la conduite des organisations à l'étude et des acteurs qui en font partie. Pour repérer les composants de cet encadrement, nous avons recherché des éléments de discours (faits notamment de constats, d'intentions, d'incitations et d'engagements), ainsi que des dispositions émanant de textes (lois, règlements, politiques, directives, programmes, plans, stratégies, ententes, conventions, guides...) émis ou convenus par les organismes de gouverne (principalement l'Assemblée nationale, le Conseil exécutif et le Conseil du trésor) et, dans leur champ de compétences, par les ministères et les organismes gouvernementaux. Nous incluons dans cette définition des manifestations qui sont de l'ordre de la culture organisationnelle et de la connaissance (idées, valeurs, comportements partagés), qui peuvent se révéler aussi dans

l'informel, tels la confiance, la motivation, la persévérance, l'appui des dirigeants, le temps disponible, les habiletés des participants, l'historique de relations, etc.

Pour *résumer* le tout, nos résultats montrent qu'il est possible de discerner dans l'arrangement général de la coordination au sein de l'État québécois un encadrement consacré à la coopération IO. Nous observons à la fin de la période étudiée un encadrement de la coopération IO transformé, passant d'un stade plutôt embryonnaire à un arrangement bien déployé, reposant sur un discours et des incitations soutenues en faveur d'un partenariat IO et appuyé par des dispositifs légaux, administratifs (découlant généralement d'une habilitation légale ou réglementaire), de connaissance et de culture organisationnelle proposant des orientations et des moyens aux MO pour s'en acquitter. Mais l'arrangement qui s'est enrichi de pièces essentielles au tournant de ce siècle est encore en voie d'implantation et d'expérimentation au terme de la période étudiée, loin d'atteindre tout le potentiel souhaité par les autorités politiques qui continueront de le faire évoluer après 2003.

Autres caractéristiques de cet encadrement, il s'est fait progressivement, sans l'existence d'un grand plan préétabli, avec des expérimentations, des périodes de consolidation, des ajustements et des moments forts marqués par l'institutionnalisation de pratiques éprouvées durant plusieurs cycles annuels ou d'idées fortement débattues. Cet encadrement voulu de la coopération IO a été engendré par le pouvoir hiérarchique qui y voyait plus de bénéfices qu'à l'exercice direct de sa seule intervention, sans toutefois se priver en même temps de rénover plusieurs de ses instruments d'intervention sur l'axe vertical, de telle sorte qu'il est difficile de séparer l'évolution de l'encadrement de la coopération IO de celui de l'encadrement de la coordination par le mécanisme hiérarchique et de la coordination d'ensemble. Autre caractéristique notable, nous n'avons pas observé de recul dans les dispositifs mis en place pour la coopération IO, tout au plus des améliorations dans les formules ou des modifications de configuration.

À l'origine de notre recherche, il y avait le souhait de comprendre pourquoi la coopération IO s'avérait parfois si difficile en privilégiant l'examen des dispositions du cadre de gestion qui pouvaient faciliter cette coopération entre MO ou lui nuire. Les résultats de notre recherche apportent une réponse à ce questionnement en montrant non seulement l'existence d'un encadrement propre à la coopération IO, mais aussi en faisant la démonstration que la formulation du cadre de gestion a un impact sur le potentiel de coopération entre MO et sa

pratique. Comme il a été possible d'en suivre la trace, de nombreux obstacles ont été levés et de nouveaux moyens ont été mis à la disposition des MO. Le passage d'un contexte privilégiant le fonctionnement en « silo » avec un discours discret sur la coopération IO à un contexte favorisant, par son discours et ses mesures, le décloisonnement et le partenariat entre MO ne s'est pas fait seul, ni instantanément. La reconnaissance d'un besoin a mené à la constatation des obstacles importants que rencontraient les MO, notamment le manque de pouvoir, d'autonomie et de flexibilité pour entreprendre et mener à terme des partenariats, ce qui se traduisait concrètement par un choix limité de moyens pour se transférer ou partager des ressources sans devoir recourir à chaque fois à une autorité centrale.

Ce qui nous amène à un autre constat majeur : le déploiement d'un encadrement lié à la coopération IO a entraîné un repositionnement substantiel et, en partie tout au moins, obligé de l'encadrement de la coordination hiérarchique qui a dû être ajusté pour passer d'une direction à vue à une direction à distance, de plans annuels à des plans stratégiques triennaux, de contrôles à priori à des contrôles a posteriori, d'un cadre fortement règlementé à un arrangement fait d'orientations, de politiques, de directives et de stratégies de formation et d'apprentissage en vue d'habiliter le personnel à gérer dans ce nouveau contexte.

Nos résultats démontrent de surcroît que ces mécanismes ont évolué de pair, forgeant de ce fait un amalgame modifiant l'arrangement global de la coordination de l'État. De sorte que s'il est possible dans un processus d'analyse de décortiquer séparément l'encadrement lié à la coopération IO et celui lié à la coordination hiérarchique, il paraît nécessaire de les considérer ensemble pour apprécier la dynamique d'évolution ou même la situation à un moment donné dans le temps.

Synthèse des éléments de l'encadrement

Tentons maintenant une synthèse des principaux éléments des discours et des dispositifs constituant l'encadrement de la coopération IO en suivant la chronologie des périodes de gouvernement.

À la base du courant venu enrichir l'encadrement de la coopération IO, nous avons repéré la prise de conscience par les autorités politiques et administratives des problématiques et des potentialités interministérielles, ainsi que leur volonté exprimée de mettre en œuvre des moyens favorisant l'interministériel et le partenariat.

Durant les **années 1970**, les autorités politiques ont constaté la croissance du nombre et de la complexité des problèmes qu'ils devaient traiter, des dimensions transversales de plus en plus nombreuses des projets, des limites et de la saturation des processus décisionnels en vigueur. Elles ont pris la mesure de la rigidité du cadre de gestion des ressources humaines et de l'inefficacité qu'il engendrait peu de temps après avoir adopté la Loi sur la fonction publique de 1978 qui, malgré une volonté louable de renforcer le régime du mérite, complexifiait l'ensemble de la gestion des ressources humaines par une réglementation excessive, exacerbait les contrôles sur les MO par les organismes centraux et limitait considérablement la flexibilité dont les MO avaient besoin pour rendre les services aux citoyens au meilleur coût, une préoccupation majeure des députés. Les résultats de la commission Bisailon et la LFP de 1983 amorcèrent une longue évolution allant d'un cadre de gestion très règlementé, rigide et centralisé à un cadre mieux balisé par les lois, mais peu règlementé, plus flexible, donnant plus de pouvoirs aux MO et de moyens pour travailler en partenariat.

Après l'adoption de la Loi du ministère du Conseil exécutif en 1976 réorganisant les comités ministériels et instituant les ministres d'État, c'est par les lois sur la fonction publique, celle de 1978, mais surtout la refonte de 1983, que l'encadrement de la coopération IO s'est ancré dans la gestion gouvernementale en transférant des pouvoirs aux MO, en prévoyant des délégations de pouvoirs et en modifiant la façon d'orienter et de contrôler divers aspects de leur gestion administrative. Les pouvoirs habilitants confiés aux organismes centraux amenèrent ceux-ci à entreprendre un long processus de modifications aux règlements hérités de la loi de 1978 et à leur remplacement par un nombre limité de règlements plus succincts, par des textes administratifs plus faciles à modifier, principalement des politiques et directives, laissant plus de marge aux MO pour les interpréter et les prolonger par leur propre texte. Avec plus de pouvoirs directs et de délégations de pouvoirs, avec la reconnaissance qu'ils sont les principaux acteurs du changement en vue de meilleurs services à moindres coûts, les MO acquièrent un statut de partenaires des organismes centraux et des autres MO.

Dans notre chapitre sur la **période 1976-1985**, nous avons relevé, par la manifestation de diverses décisions et initiatives gouvernementales, l'ajout de trois types d'instruments de coordination de type réseau (cf. tableau 30 plus haut): le management stratégique de bas en haut et interactif, la consultation commandée ou examen de système et les systèmes pour échange d'informations. En matière de management stratégique de bas en haut et rétroactif, rappelons que

le gouvernement a pratiqué de façon quasi systématique la consultation et la concertation avec les agents socioéconomiques, les organismes autonomes hors fonction publique, ses MO et ses employés, en utilisant des documents annonçant ses intentions (livres de diverses couleurs) et en réunissant leurs représentants pour en discuter avant de les traduire en lois, politiques ou programmes. En utilisant ce procédé, il a préparé et réalisé le transfert de pouvoirs aux MO, accentué la régionalisation pour améliorer les services et la décentralisation dans les réseaux et les municipalités.

Le gouvernement de cette période fait appel à un nouvel instrument de coordination de type réseau en passant une commande d'analyse du fonctionnement de l'administration, d'un côté aux élus, qui a pris la forme d'une commission spéciale dont le rapport est largement mis en œuvre, et subséquemment aux dirigeants administratifs en vue de « rénover » l'administration gouvernementale qui donne lieu à un plan de travail qui sera exploité sous le gouvernement suivant. Qualifié de nouveau le type d'instrument réseau identifié comme « systèmes pour échange d'informations » tient à ce que la vocation des systèmes en gestion des ressources humaines (SAGIP) et en gestion budgétaire et comptable (SIGBEC) va changer : conçus essentiellement en fonction des besoins de contrôle des organismes centraux, le transfert de pouvoirs et la délégation vers les MO amènent une demande de leur part, et l'enclenchement d'un processus de révision, pour qu'ils puissent exploiter davantage (et en télétraitement) ces bases de données et que l'évolution des systèmes tienne compte davantage de leurs besoins.

Outre l'introduction de ces trois nouveaux types d'instruments, l'encadrement de la coopération IO par réseau a continué de s'enrichir sous les trois types d'instruments déjà en usage. Sous le volet de la culture inter organisationnelle, nous avons observé la montée en puissance du rôle des cabinets politiques, du PM comme de chacun des ministres, très interreliés dans leur fonctionnement qui passe par une consolidation d'une culture politique partisane intervenant de plus en plus dans la gestion gouvernementale. Une nouvelle philosophie de gestion axée sur la responsabilisation est nettement exprimée et inspire les réformes administratives : elle vise à modifier les façons de penser et d'agir, tant des organismes centraux que des MO, des gestionnaires et de l'ensemble des fonctionnaires et le partenariat proposé pour réaliser ce changement de culture implique tous ces acteurs. En outre, les comités ministériels font un plus grand usage des groupes de travail interministériels pour préparer les stratégies gouvernementales. Une nouvelle fonction de gestion, la vérification interne, fait son apparition

pour donner du crédit à la reddition de comptes administrative et un nouveau réseau d'experts s'ajoute aux réseaux de gestion de ressources déjà en place.

Dans l'évolution de l'encadrement de la coopération IO et de la coordination d'ensemble, le projet de plan de rénovation de l'administration publique joue un rôle important : il confirme que certaines dimensions de la nouvelle philosophie de gestion s'enracinent, suggère des stratégies pour compléter la transformation amorcée, notamment pour que la responsabilisation et les marges de manœuvre octroyées et à venir soient contrebalancées par un régime d'imputabilité interne bien articulé, les auteurs laissant le soin aux dirigeants politiques de décider quant à l'imputabilité externe.

L'usage de l'instrument de coordination par réseau sous forme d'organes de négociation et de conseil est poussé plus avant avec l'inscription de ministres d'État et des comités ministériels dans la Loi du ministère du Conseil exécutif, l'innovation principale consistant à faire coordonner les comités ministériels permanents par les ministres d'État en leur confiant des mandats d'élaboration de politiques gouvernementales en concertation avec les autres ministres de la même mission et les agents socioéconomiques concernés, assurant ainsi le caractère interministériel de l'ensemble de la démarche, de l'énoncé de la problématique aux recommandations finales. Mais la formule des ministres d'État ne résiste pas plus de cinq ans : si le pli de la concertation interministérielle est bien formé par l'obligation de consulter les MO qui pourraient être concernés par un projet, le processus y perd le travail interministériel qui devait s'effectuer en amont des propositions, dès la définition de la problématique. L'instrument de coordination par réseau désigné sous l'appellation d'organes de décision en groupe, ici le Conseil des ministres, continue d'être le haut lieu des décisions, mais les modifications apportées au processus décisionnel ont influencé positivement la quantité et la qualité des propositions soumises. Par ailleurs, le gouvernement continue d'ajouter de nouveaux organes-conseils avec l'addition de missions à l'État.

Les signes de coopération IO sous une forme de marché se font plus nombreux qu'à la période précédente. Les efforts amorcés antérieurement pour implanter le budget par programmes vont se poursuivre, mais le cycle budgétaire annuel ne provoque pas les remises en question attendues à l'égard des programmes ; des tentatives pour introduire l'évaluation de programmes ont des effets jugés médiocres en fin de période. La nouvelle philosophie de gestion met de l'avant

l'amélioration des services, le rendement, les résultats, la productivité et se traduit par des réformes révisant le cadre de gestion des ressources humaines, accordant plus de place et de pouvoirs aux gestionnaires et commence à miser sur la définition d'attentes de résultats et sur des sanctions conséquentes, certaines mesures incitatives financières (bonis au rendement) étant mises au point pour les dirigeants et les gestionnaires et d'autres pour l'innovation (boni ouvert à tous les fonctionnaires) qui se heurtera aux impératifs de la négociation avec les syndicats. Le projet de plan de rénovation voudra aller plus loin en s'inspirant des organisations performantes du privé.

Des manifestations de l'instrument de coordination qualifié de marché règlementé sont aussi perceptibles : la forme de marché interne créée par la coopération forcée entre MO fournisseurs exclusifs de biens et services et autres MO clients qui doivent les utiliser, déjà bien implantée en 1976, continue de fonctionner. Le gouvernement fait une plus large place aux agents socioéconomiques dans la recherche de stratégies économiques et sociales, ainsi que dans la mise en œuvre de ces stratégies (État qualifié d'accompagnateur). Les sociétés d'État sont assujetties à plusieurs obligations touchant les entreprises privées : elles se font fixer des critères de performance, elles sont invitées à bâtir des partenariats avec le privé et doivent verser des dividendes à l'État. Plusieurs stratégies et pratiques de réforme administrative sont inspirées du marché et des entreprises performantes : élargissement des appels d'offres avec un fichier des fournisseurs et l'utilisation du quasi-contrat, l'entente, comme lien entre les MO pour la livraison de services. En fin de période, le discours soutenant que l'administration publique soit moins productive que le privé se fait plus présent, mais sans démonstration explicite et les fonctionnaires sont invités à adopter des pratiques du privé. Le plan de rénovation proposé paraît très ambitieux sur son horizon de trois ans.

L'enrichissement considérable de l'encadrement de la coopération IO durant la période 1976-1985 se révèle dans la démonstration qui précède; nous pouvons la compléter par un regard sur l'évolution des types de relations IO durant le même laps de temps. Ce fut la période la plus féconde des trois en termes de nouveautés avec l'ajout de deux domaines de relations (contribution à la mission d'un autre MO, mise en commun de ressources dans un but spécifique) et de trois types de relations de coopération IO (sans compter l'ajout des trois types sur l'axe vertical) : échange d'informations entre MO encadré par la Loi d'accès aux documents des

organismes publics (...), mise en commun de ressources dans un but spécifique à l'initiative d'un MO et reddition de comptes aux partenaires MO.

Le gouvernement libéral qui prend le relais dans la **période 1985-1994** tient un discours pour moins d'État et moins d'administration, pour le recentrage de l'État central sur ses mandats premiers et conçoit que l'État est en appui au privé. Les préoccupations pour la cohérence gouvernementale et l'interministériel demeurent tout au long des mandats. Il se montre favorable à la consultation et la concertation (externe et interne), mais moins que le gouvernement précédent. Malgré un discours soucieux des services, il diminue les appuis pour les services aux citoyens dans le premier mandat, puis trouve un nouvel élan dans le 2^e mandat avec une politique d'amélioration de la qualité. Après quelques résistances, il donne suite à la plupart des recommandations d'une commission parlementaire sur la LFP. L'aggravation de la situation économique et budgétaire durant le 2^e mandat l'amène à passer d'un discours de rigueur budgétaire à une stratégie pour diminuer les effectifs et ralentir la croissance annuelle du budget.

En nous référant à nos indicateurs, nous constatons une hausse du niveau de coopération IO comparativement à la période précédente. Les MO se trouvent mieux outillés et supportés et l'apprentissage est favorisé par des pratiques répétées sur plusieurs cycles.

L'analyse qualitative nous a montré une consolidation et une intensification de l'utilisation des instruments de coopération par réseau. Les mêmes six types d'instruments ont été utilisés avec un ajout, l'organisation partenariale. Le gouvernement continue d'employer le levier du management stratégique de bas en haut et interactif. Le mandat confié aux comités ministériels permanents comporte une invitation explicite à la concertation avec l'interne et l'externe et une incitation à prendre des initiatives visant une meilleure cohérence de l'action gouvernementale ; les échanges avec les représentants du privé et des instances décentralisées s'avèrent généralement constructifs (il impose aussi certaines réformes), et il parvient à obtenir la participation des syndicats et associations d'employés et leur collaboration à des changements significatifs dans le monde du travail. Pour orienter les réformes administratives et les conduire, il fait une grande place au point de vue des MO, aux suggestions des SMDO, des syndicats et associations d'employés et place les organismes centraux dans une posture d'écoute et de soutien aux MO ainsi que d'évaluation de progrès accomplis.

Le levier de la culture organisationnelle et du management des connaissances est exploité plus intensément et de façon délibérée. La montée en puissance du rôle des cabinets politiques observée sous le gouvernement précédent se poursuit avec le mandat d'être le chien de garde de l'administration ; les nominations partisans aux emplois supérieurs paraissent plus nombreuses et descendre plus bas dans la hiérarchie. La nouvelle philosophie de gestion managériale continue d'inspirer les réformes administratives, visant à modifier les façons de penser, d'être et d'agir, tant des organismes centraux que des MO, des gestionnaires et de l'ensemble des fonctionnaires. Une intense période d'études, de consultations, de formation et d'apprentissage de diverses techniques de la nouvelle gestion couvre le mandat libéral en misant sur le mixage des cultures organisationnelles des MO, les groupes et comités interministériels se multipliant. Car l'adoption de cette philosophie managériale ne va pas de soi, exige des ajustements à plusieurs niveaux et ne va pas sans certaines résistances comme a pu le constater la Commission Lemieux-Lazure devant la réticence des ministres et sous-ministres à la formalisation de l'imputabilité des hauts fonctionnaires devant les députés ; résistances également aux invitations à la coopération IO des organismes centraux quand il fallut redéployer des milliers de fonctionnaires en surplus, mais succès de l'opération en fin de compte.

La mise en place de certains dispositifs formels (programmes de formation, réseaux) visait entre autres à susciter des prises de contact entre représentants de divers MO en vue d'une coopération informelle sur des sujets d'intérêt commun et, potentiellement, à mener à une coopération plus formelle entre ces partenaires. Cette stratégie avait l'avantage de rejoindre tous les niveaux de dirigeants administratifs, de cadres et de spécialistes et de favoriser l'entraide pour divers ordres de problème, de la définition des politiques à la production des biens et à la livraison de services.

Le gouvernement ne se prive pas non plus d'utiliser l'instrument consistant en une « consultation commandée ou examen de systèmes ». Il innova en confiant à des comités de Sages le soin de lui suggérer des changements aux structures et au fonctionnement de l'État, de lui faire des propositions quant aux entités à privatiser et une approche pour déréglementer. Après avoir manifesté une retenue face à l'examen de la Loi sur la fonction publique par une commission parlementaire, le gouvernement prend le parti de mettre en œuvre la plupart de ses recommandations, dont plusieurs ont un impact positif sur la coopération IO, avec des effets qui vont se répercuter durant la période subséquente avec des changements encore plus significatifs pour l'administration publique. Ce dispositif fut aussi utilisé avec les organismes hors fonction

publique (municipalités, réseau de la santé et des services sociaux), de même que dans l'opération réalignement, notamment avec des comités interministériels pour examiner des problématiques horizontales.

Les systèmes pour échange d'information sont plus que jamais au centre des préoccupations gouvernementales comme instrument de coopération, notamment en fournissant aux MO des informations agglomérées leur permettant de se comparer à la moyenne et à d'autres organisations qui leur ressemblent. La révision des systèmes centraux sur le personnel et le budget par les organismes centraux se poursuit avec une participation accrue de représentants de MO pour une prise en compte de leurs besoins, mais aussi pour les amener à se commettre sur des priorités et à accepter de rationaliser leurs commandes par un tarif à l'utilisation. Grâce à leur autonomie et à leurs moyens, les MO multiplient les systèmes pour leur propre usage et mettent parfois leurs ressources en commun pour se doter de systèmes sur de nouvelles plates-formes que les organismes centraux ne parviennent pas à leur fournir. En complément, l'opération réalignement fournira aux MO et aux organismes centraux des informations nouvelles sur le prix de revient des produits et services dans l'administration publique.

Quant au levier des organes de négociation et de consultation, le gouvernement s'en sert pour en supprimer et en fusionner, mais ne se prive pas d'en ajouter quelques-uns en cours d'exercice. En les rattachant aux comités ministériels ou aux initiatives de réformes administratives, le gouvernement et les organismes centraux vont multiplier les comités interministériels temporaires pour analyser des questions à portée transversale et préparer les décisions gouvernementales ou des MO.

Les organes de décision en groupe sont l'objet de réaménagement, le gouvernement libéral se distinguant du précédent en ne réactivant pas le Comité des priorités et en diminuant le nombre de comités ministériels pour une coordination gouvernementale resserrée autour du PM et de trois ministres influents présidant les comités permanents. Le CT, toujours formé de cinq ministres, continue de prendre un grand nombre de décisions gouvernementales et de conseiller le CM sur presque toutes les décisions qui lui sont soumises, en plus de voir son rôle élargi en fin de période lors de la diminution des ministères.

Du côté des instruments de coopération par réseau, l'innovation de ce gouvernement vient de l'introduction de l'organisation partenariale dans le monde municipal, la forme la plus achevée

de coopération selon Bouckaert et al., un mécanisme étant mis au point par législation pour permettre aux municipalités de confier à leur MRC d'appartenance la livraison de certains services contre paiement, une formule qui demeure informelle dans la fonction publique à ce moment.

Cette fois également, les signes de coopération IO sous une forme de marché se font plus nombreux qu'à la période précédente. Les mesures de privatisation, de dérèglementation et de modifications aux structures et au fonctionnement de l'État et l'instauration d'un régime d'imputabilité interne où la rémunération des dirigeants administratifs est reliée à l'évaluation de leur performance en lien avec les attentes fixées par le CM s'inscrivent sous l'instrument « systèmes de management orientés sur les résultats ». De nombreuses initiatives seront consacrées à équiper les MO d'une large gamme de moyens pour qu'ils puissent s'inscrire dans une démarche permettant d'établir une planification stratégique, de mieux définir les résultats de leurs activités, de les évaluer, de les comparer avec des organisations performantes et d'en rendre compte. L'opération de réalignement viendra ajouter d'autres dimensions à ces travaux par le calcul du coût de revient des produits et services, par un questionnement sur leur pertinence et le bon fournisseur, ainsi que par l'analyse des processus qui les sous-tendent.

Plusieurs événements peuvent être rattachés à l'instrument qualifié de marché règlementé. La révision du rôle de l'État, les privatisations ou ventes d'actifs des sociétés d'État, les transferts de responsabilités aux réseaux de la santé et de l'éducation ainsi qu'aux municipalités s'inscrivent dans une optique d'État subsidiaire désireux de laisser plus de place aux entreprises privées et au communautaire en synchronie avec un discours de moins d'État et plus d'efficacité. Le discours des parlementaires, des autorités gouvernementales et administratives va bien avec l'esprit inspirant ce type d'instrument destiné à créer des incitations et des sanctions de nature à induire les comportements désirés des organismes publics, mais les actions ne vont pas très loin durant le mandat, si ce n'est dans l'expérimentation de diverses techniques empruntées aux organisations performantes.

Vue sous l'angle des types relations IO de coopération, cette période montre moins d'innovations avec l'ajout partiel de deux types de relations de coopération : échanges de ressources contre un service (sur une base volontaire) et prêts de ressources entre MO. À ce

chapitre, ce gouvernement a davantage été créatif sur l'axe des relations hiérarchiques avec l'ajout d'un type de relations de et du renouvellement de trois autres.

La période **1994-2003** constitue une période faste pour l'encadrement de la coopération IO par la concrétisation de plusieurs pratiques et stratégies expérimentales en dispositifs légaux, administratifs ou de culture organisationnelle. Le gouvernement du PQ tient un discours axé sur l'efficacité, sur la simplification des rapports avec les citoyens et entreprises, sur la gestion axée sur les résultats et la marge de manœuvre politique par des finances saines. Après avoir consacré sa première année à préparer le référendum sur l'indépendance du Québec, il inscrit dans la réalisation de son programme politique l'élimination du déficit budgétaire annuel et par la suite, le maintien de l'équilibre budgétaire. Prônant un État partenaire, le gouvernement consulte et fait participer la société civile et le privé aux choix de politiques et à leur mise en œuvre. Le recentrage de l'État central sur ses mandats 1^{ers} se poursuit lentement avec des transferts aux réseaux et instances décentralisées, ce qui n'empêche pas l'ajout de nouvelles missions, ajouts compensés par des abolitions et fusions. Le gouvernement essaie de rénover le cadre de gestion gouvernementale avant de prendre l'engagement électoral de le modifier et le fait principalement par voie législative.

L'analyse de la période nous montre une consolidation et une intensification de l'utilisation des instruments de coopération par réseau et par marché. Aux sept instruments réseau déjà employés s'ajoutent les structures de production à la chaîne. Adoptant le mode partenarial avec les acteurs de la société civile et de l'interne, le gouvernement mise à fond sur le management stratégique de bas en haut et interactif : création de la fonction de délégué régional (député) auprès du PM, forums, sommets socioéconomiques, comités de travail et de suivi avec des représentants du privé et du communautaire. Différents outils sont mis à contribution pour obtenir des consensus et des engagements pour réduire le déficit et stimuler l'activité économique. Il consulte et entretient des tables de discussions en préparation de nombreuses réformes dans les réseaux, les régions et les municipalités. Il pousse plus loin que les gouvernements précédents le partenariat qu'il pratique à l'interne en associant à la même table les autorités administratives des MO, les syndicats et associations d'employés pour consentir des efforts sans précédent en matière de réorganisation du travail et de réduction d'effectifs. Pour réviser le cadre de gestion gouvernementale, il va consulter le personnel de la fonction publique, puis les groupes intéressés en commission parlementaire.

Plusieurs interventions s'inscrivent dans la sphère de la culture inter organisationnelle et le management de connaissances, à commencer par l'édiction de dispositions éthiques et déontologiques visant tant les dirigeants politiques et leur personnel de cabinet que l'ensemble des administrateurs publics et les fonctionnaires, normes et valeurs visant non seulement leur probité, mais aussi à leur fournir des références pour les guider dans leurs décisions au quotidien. Le renforcement du dispositif éthique est en partie lié aux marges de manœuvre accrues allouées aux MO et au personnel, alors que la plupart des employés ne sont plus liés par l'exclusivité de services. Le réseau des cabinets politiques continue son rôle actif à l'interface du politique et de l'administratif pendant que le niveau de nominations partisans aux emplois supérieurs se maintient. La commission parlementaire affectée à l'imputabilité se saisit de problématiques interministérielles et amène plusieurs dirigeants administratifs à expliquer les situations et à prendre des engagements. Les incitations du gouvernement au partenariat tant à l'interne qu'à l'externe amène l'administration à mettre sur pied de nouveaux réseaux et de nouveaux partenariats pour donner des services et réaliser des économies. La philosophie de gestion managériale se trouve mieux traduite dans le nouveau cadre de gestion affirmant la priorité à la qualité des services aux citoyens et axé sur l'atteinte de résultats, la transparence et l'imputabilité, tout en s'en donnant les moyens.

L'instrument consistant en « consultation commandée ou examen de systèmes » sert abondamment. La plupart des grandes réformes du gouvernement sont précédées de comités d'études, d'états généraux, de consultations publiques, d'auditions en commission parlementaire et parfois d'une combinaison de plusieurs de ces moyens. La Commission de l'administration publique (CAP) fournit, à plusieurs égards, une assistance précieuse aux organismes centraux et aux MO pour appuyer le travail d'amélioration de la gestion publique. À son tour, le gouvernement crée un comité d'étude (formé cette fois de députés de sa formation) pour obtenir des suggestions sur le fonctionnement et les structures de l'État. Les consultations et comités d'étude seront des outils très utilisés pour préparer les réformes de structure en santé et services sociaux, pour la réforme de l'enseignement et des commissions scolaires, ainsi que les regroupements et les fusions de municipalités, pas toujours consensuels dans ce cas. De nombreux comités de hauts fonctionnaires et des consultations sur l'avant-projet de loi précéderont la proposition du nouveau cadre de gestion en 1999.

Les systèmes pour échange d'information occupent une place encore plus importante dans les préoccupations gouvernementales à l'ère du passage de l'administration à l'internet. Plusieurs décisions et des investissements substantiels sont consacrés à l'autoroute de l'information perçue comme un important vecteur pour améliorer les services et faire des gains d'efficacité et de budget. L'administration se dote de nouveaux systèmes pour servir d'assises aux services aux citoyens, aux entreprises et aux divers MO, notamment au moyen de l'intranet gouvernemental, de divers répertoires et d'infrastructures de télécommunications. En plus des incitatifs au partenariat entre MO, dont le Fonds de partenariat interministériel, le gouvernement fait inscrire dans la LAP une orientation indiquant que les ressources informationnelles sont gérées de façon à favoriser la concertation entre MO et le partage de leurs expertises et ressources, tout en confiant des pouvoirs au CT pour pousser dans ces directions au besoin.

La succession de trois premiers ministres durant la période n'est pas étrangère aux nombreux changements de configuration dans l'aménagement des comités ministériels entourant le CM (levier des organes de négociation et de conseils). Le CM innove en créant des conseils et comités formés de représentants de la société civile et rattachés au PM. Avec l'ajout de nouvelles missions, d'autres organes de cette nature seront créés. Le gouvernement et les organismes centraux vont multiplier les comités interministériels temporaires pour analyser des questions à portée transversale et préparer les décisions gouvernementales ou des MO.

Pour ce qui est de l'instrument organe de décision en groupe, c'est surtout le rôle confié au Comité des priorités qui variera, les deux premiers ministres lui faisant jouer un rôle de premier décideur sur les dossiers à soumettre au CM, alors que le troisième le ramènera à un rôle de recommandations au CM.

Déjà disponible pour les municipalités avec leur MRC, l'organisation partenariale va prendre racine au plan régional avec le mandat confié aux CRD pour le développement de leur région et la possibilité de conclure une entente-cadre avec le gouvernement et des ententes spécifiques avec des MO. Les expériences des UAS montrent des possibilités de partenariat entre MO, mais aussi les contraintes du cadre de gestion ; le nouveau cadre va enlever plusieurs obstacles et fournir de nouveaux moyens, notamment budgétaires, pour permettre aux MO d'établir des partenariats dans lesquels ils pourront investir des ressources de diverses natures sans avoir à obtenir au préalable l'approbation d'une autorité centrale.

Un huitième instrument réseau est introduit durant cette période, les structures de production ou de services à la chaîne. Dans la foulée des mesures gouvernementales prises ressort un mode coopératif où les MO sont invités à collaborer pour donner de meilleurs services, faire des économies, hausser la cohérence de l'action gouvernementale en combinant leurs actions au moyen d'ententes ou de mécanismes d'échanges de ressources. Ce nouvel instrument sera plus visible après 2005 avec les ententes interministérielles qui se multiplieront dans le sillon de l'entrée en service du CSPQ et de Services Québec.

La portée des manifestations des instruments de marché s'est encore accrue sous ce gouvernement. L'instrument prenant la forme de systèmes de management orientés sur les résultats se manifeste tôt dans les choix du gouvernement qui inscrit ses décisions sous le thème de la gestion par résultats et cible l'élimination du déficit budgétaire annuel. Se montrant ouvert au privé et au communautaire, il va les faire participer aux décisions et à la mise en œuvre de plusieurs projets et s'engager dans l'allègement réglementaire avec des résultats reconnus par le privé. Il incite ses MO à des partenariats à l'interne et à l'externe, avec les organismes communautaires et autres entités privées. L'approche de gestion par résultats a aussi des répercussions sur les organismes hors fonction publique avec des tentatives pour fixer des objectifs de résultats et revoir leur reddition de comptes. À l'interne, le gouvernement va tester cette forme de gestion avec les UAS et constater avec les députés qu'il manque des informations et des mécanismes pour faire un examen valable de la gestion des MO. Le nouveau cadre de gestion gouvernemental est officiellement conçu en fonction de la gestion par résultats en insistant sur les services aux citoyens et aux entreprises, la transparence et la reddition de comptes. Dans ce cadre de gestion redessiné par des lois, les MO sont davantage traités comme des entités entreprenantes en les dotant de moyens leur permettant d'établir plus facilement des partenariats et en les incitant à le faire.

L'instrument qualifié de marché réglementé s'enrichit de nouvelles manifestations. Le gouvernement fait une plus grande place au partenariat avec le privé dans la livraison de services publics et contribue à l'expansion des organisations de l'économie sociale. Le gouvernement établit de nouvelles règles permettant aux CRD de conclure des ententes avec différents partenaires en vue de réaliser l'entente-cadre de développement régional, alors que les municipalités sont habilitées à créer des sociétés mixtes avec le privé. De nouveaux moyens sont mis au point pour inciter les dirigeants et l'ensemble du personnel à améliorer la performance,

notamment avec les programmes permettant à des milliers d'employés de l'État de prendre une retraite anticipée, avec des allègements administratifs consentis à tous les MO et d'autres, réservés aux UAS. Le nouveau cadre de gestion utilise abondamment des concepts et des mécanismes de marché, mais adaptés au contexte de l'administration publique, l'entente prend la place du contrat. L'introduction du concept d'agence permet à des MO d'obtenir plus de pouvoirs et de marge de manœuvre du central et d'autres MO, en contrepartie d'engagements supplémentaires en matière de résultats, à l'aide d'une formule inédite d'entente liant le CT et les MO. La reddition de comptes est plus articulée, mais le volet des sanctions est à peine plus explicite.

En écho avec la démonstration ci-dessus, les changements dans les relations IO de coopération ont été marquants durant cette quatrième période avec l'ajout de trois types de relations et l'officialisation de deux autres, soit pour les nouveautés, la contribution à la mission d'un autre MO convenue par entente, le transfert de ressources initié par un MO, la mise en commun de ressources dans un but spécifique impliquant un tiers externe à l'administration gouvernementale ; et pour les types de relations officialisés, les échanges de ressources contre un service (sur une base volontaire) et les prêts de ressources entre MO. Ce gouvernement y alla aussi du renouvellement de cinq types de relations sur l'axe hiérarchique.

Nous venons de faire la démonstration d'un encadrement de la coopération IO et de la coordination qui repose largement sur l'évolution de dispositifs légaux, règlementaires et administratifs qui ont modifié le cadre de gestion gouvernementale et sur un discours assez explicite et évolutif qui motivait et soutenait les changements. Dans la mesure où plusieurs de ces changements peuvent être considérés comme des innovations, nous pouvons trouver un écho à nos constats en nous reportant à une recherche menée auprès de 4000 organisations choisies au hasard dans les administrations publiques de 27 pays pour le compte de l'Union européenne en 2010. Les chercheurs ont trouvé que les principales sources d'innovation se trouvaient dans l'adoption de nouvelles lois et règlements (48% comme facteur très important), suivie par de nouveaux mandats pour des services en ligne (40%), de nouvelles priorités dans les politiques publiques (39%) et des coupes budgétaires (37%)⁵³⁵.

⁵³⁵ EUROPEAN COMMISSION, 2011, *Innobarometer 2010 – Analytical Report: Innovation in Public Administration*, document électronique, p. 8.

En visant à faire une démonstration de l'existence d'un encadrement propre à la coopération IO, de sa forme et de son évolution, nous avons, par notre choix de cadre conceptuel et méthodologique, fait aussi une analyse de l'encadrement de la coordination de type hiérarchique, le tout présentant un bon aperçu de l'arrangement général de la coordination de l'État québécois sur l'horizon 1976-2003, ce qui mérite un court développement.

L'encadrement de la coordination de type hiérarchique

Sans surprise, en 1976, les relations de type hiérarchique étaient bien établies et diversifiées avec onze types couvrant huit différents domaines d'intervention (cf. tableau 32 ci-dessus). Dans l'intervalle de temps menant à 2003, quatre types de relations IO de type hiérarchique se sont ajoutés dont deux concernent la reddition de comptes alors que cinq autres font l'objet d'une transformation, dont trois à deux reprises dans des périodes différentes.

Pour ce qui est des cinq types d'instruments de coordination de type hiérarchique présent dans la typologie, nous avons vu qu'ils étaient tous utilisés dès 1976 et que leur usage se poursuivra dans toutes les périodes bien que le nombre de manifestations que nous avons relevé fléchit à partir de 1976 pour se maintenir relativement stable dans les trois périodes suivantes. Toutefois, de nombreux changements s'opèrent dans la façon d'utiliser ces instruments.

Dans l'État québécois que nous avons décrit en 1976, on pouvait reconnaître certaines grandes caractéristiques du modèle bureaucratique avec une compartimentation des missions que chaque MO s'employait à assumer selon ses pouvoirs, avec une direction centrale du gouvernement très présente dans la gestion administrative des MO, la délégation de pouvoirs aux organisations étant minimale, les contrôles a priori constituant la règle et un grand nombre de décisions devant être prises au plus haut niveau de l'État. Afin d'améliorer la coordination d'ensemble et de désengorger le processus décisionnel au Conseil des ministres, une première mesure avait été prise avec la création du Conseil du trésor au début des années 1970, suivie en 1975 de la création de comités ministériels instaurant un nouveau processus décisionnel, filtrant les propositions des ministères et recherchant les consensus avant la présentation des projets au CM.

Au début de son mandat à compter de 1976, le gouvernement du PQ tient un discours identifiant plusieurs lacunes dans la gestion de l'État, tels les inconvénients du travail en silos des ministères, la faiblesse de la coordination des sociétés d'État, les lacunes dans les contrôles des institutions de la santé, des services sociaux et de l'éducation, ainsi que dans le régime fiscal des

municipalités et exprime sa volonté d'une plus grande prise en charge politique de l'administration gouvernementale. Parmi les principales mesures prises, mentionnons les mandats confiés aux ministres d'État à la tête de comités ministériels remaniés et instituant une « forme interministérielle de coordination », l'accentuation du rôle prédominant de coordination du PM, l'accroissement du pouvoir de coordination du MCE et du CT, le renforcement des contrôles en gestion des ressources humaines par la réglementation suivi d'un renversement d'orientation favorisant la responsabilisation des MO, le transfert et la délégation de pouvoirs à leur profit, la réduction des contrôles a priori au profit de contrôles a posteriori ; les systèmes de gestion financière pour les réseaux sont raffinés pour permettre une réaction préventive. Le gouvernement accroît considérablement les effectifs du MCE, y compris ceux du cabinet du PM et cette période marque l'amplification du rôle des cabinets politiques et leur contribution à la politisation de la gestion gouvernementale.

Le gouvernement se sert abondamment du levier consistant à ajouter et à remanier les mandats ou les structures des organisations, procède à des réformes administratives dont le leadership est assuré par le MCE et élargit l'autonomie des MO. Utilisant le levier de réorganisation des voies de contrôle, il regroupe les pouvoirs de l'employeur au CT, participe au renforcement du contrôle du pouvoir législatif sur le gouvernement et l'administration et mène plusieurs réformes touchant les contrôles et les moyens des organismes autonomes hors fonction publique. Néanmoins, la transition vers une nouvelle philosophie de gestion managériale est loin d'être achevée, le plan pour une rénovation de l'administration publique en fin de période révélant l'existence de plusieurs lacunes dans le système de coordination gouvernemental, notamment du côté de l'évaluation de la gestion et du régime d'imputabilité.

Le gouvernement libéral avait amorcé son premier mandat en 1985 avec la volonté clairement exprimée de modifier le rôle de l'État en laissant plus de place au privé, en privatisant des sociétés d'État, en transférant aux instances décentralisées des responsabilités de l'État central et en allégeant la bureaucratie. Il resserre la coordination autour du CM et du premier ministre en s'abstenant de recréer le Comité des priorités, en diminuant le nombre de comités ministériels permanents, en transférant des mandats horizontaux et des effectifs du MCE vers des MO. Il contribue lui aussi à accentuer le contrôle exercé par l'ANQ sur le gouvernement et l'administration. Le gouvernement se sert plus que ses prédécesseurs de son pouvoir de

remaniement des mandats et des structures des organisations : contrairement à ses intentions, il légifère plus que les autres gouvernements, mais parvient à contenir le nombre d'organismes.

Il réorganise les voies de contrôle pour renforcer les dispositions déontologiques pour les ministres et les relations dans le parti, pour permettre une plus grande imputabilité des ministres et des dirigeants administratifs sur leur gestion devant les députés et pour le transfert de responsabilités, de charges budgétaires et fiscales aux instances décentralisées. Avec la définition d'attentes aux sous-ministres et dirigeants d'organismes par le Conseil des ministres, ce gouvernement introduit un nouveau dispositif de coordination gouvernementale, ajoutant aux bases du régime d'imputabilité interne et externe. Il élargit le rôle de coordination politique des cabinets ministériels en leur confiant ouvertement un rôle de vigilance et de contrepoids à l'égard des hauts fonctionnaires, en plus de pousser plus avant la politisation de la haute fonction publique. Une première à l'égard de réformes administratives, un comité formé de ministres clés et faisant rapport au PM est constitué pour superviser l'opération réalignement de l'administration publique. Tardivement, il entreprend de réduire le nombre de MO et les effectifs de la fonction publique. La décentralisation et la déconcentration vers les réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux, ainsi que vers les municipalités, s'accompagnent de la création d'organes et de fonctions de coordination à l'échelle régionale et locale.

Le gouvernement du PQ amorce en 1994 son mandat avec la volonté de mettre sur pied un État souverain, puis d'effacer un déficit de plus de six milliards en quelques années. Il utilise toute l'autorité dont il dispose pour atteindre ses objectifs ; il choisit cependant de le faire en misant plus que tout autre gouvernement avant lui sur le partenariat, en recherchant la concertation et la participation, tant à l'interne qu'avec la société civile. En raison d'enjeux changeants et de la succession de trois PM, la composition du CM et l'organisation de ses comités montrent une géométrie variable allant d'un CM restreint et une concentration des pouvoirs entre les mains d'un nombre limité de ministres réunis en Comité de priorités à un CM élargi avec une plus grande participation des ministres au sein de comités ministériels permanents. Le gouvernement se sert autant que ses prédécesseurs de son pouvoir consistant à remanier les mandats et les structures des organisations et tout en ajoutant de nouvelles missions, il réussit à contenir le nombre global d'organismes au niveau de 1985. Avec un effectif diminué, les cabinets de ministres continuent de jouer leur rôle de coordination politico-administrative, alors que se

maintient le niveau de politisation de la haute fonction publique par rapport au gouvernement précédent.

Le gouvernement change la dynamique en gestion budgétaire en offrant plus de flexibilité aux MO à l'intérieur d'enveloppes fermées, en misant sur une perspective de trois ans, en amenant les MO à établir des liens entre le plan stratégique, le plan de gestion de dépenses et le rapport annuel de gestion. Il réorganise les voies de contrôle pour renforcer les dispositions déontologiques et éthiques touchant les ministres, le personnel de cabinet, les sous-ministres et les administrateurs publics, pour recentrer le rôle du MCE sur les politiques publiques, la planification stratégique et la reddition de comptes interne et accroître le contrôle sur les communications gouvernementales. Les réformes dans le réseau de la santé, s'inspirant de la philosophie de gestion managériale, modifient les relations entre le ministère, les régies régionales et les établissements tandis que de nouveaux organes se voient confier des fonctions de concertation, de planification et de soutien au niveau régional et des grandes villes.

Mais la réforme majeure de ces trois périodes du point de vue de la coordination réside en l'adoption d'un nouveau cadre de gestion gouvernementale qui consacre, après une longue expérimentation, le passage à une coordination plus stratégique, davantage en accord avec une philosophie de gestion axée sur la responsabilisation, la gestion par résultats et les services aux citoyens et entreprises. En établissant ce nouveau cadre, le gouvernement vient préciser et expliciter les rôles de coordination centrale joués par le MCE et le CT en matière de politiques publiques et de gestion administrative. Et dans la foulée de ses prédécesseurs, il contribue à accentuer le contrôle que les parlementaires exercent sur l'administration gouvernementale en l'inscrivant dans la LAP.

L'étude de Bouckaert et al. a montré que les pays de l'OCDE, à compter du milieu des années 1990, renforcent leur capacité de coordination en utilisant à la fois de nouveaux instruments et des formes renouvelées des mécanismes hiérarchique et de réseau, et à un moindre degré, de marché et estime que cette consolidation de la coordination résulte en un nouveau couplage du cycle de politique (conception et implantation) et dans quelques cas, en une diminution de la prolifération organisationnelle (Bouckaert et al., 2010, p. 12).

La synthèse qui précède sur la situation au Québec nous montre que la coordination de type hiérarchique a été profondément modifiée durant cet intervalle d'un quart de siècle au point

d'ajouter de nouveaux types de relations IO à la panoplie qui existaient déjà en 1976, d'en reconfigurer plusieurs autres et d'enrichir les types d'instruments utilisés à l'origine. En engendrant la coopération IO, le pouvoir hiérarchique a modifié la nature même de sa gouverne.

L'arrangement général de la coordination de l'État québécois

Comme nous l'avons démontré, l'encadrement de la coordination hiérarchique a été largement modifié dans l'intervalle analysé ; de plus, sa dynamique a été transformée progressivement par l'introduction et l'usage croissant des instruments de coopération IO. Tentons une explication de cette évolution singulière. Si le mécanisme hiérarchique suffisait à définir le dispositif général de coordination de l'État dans les années 1960 au Québec, il ne peut plus l'être à compter du milieu des années 1970 sans l'apport des mécanismes de coopération IO de réseau et de marché. L'adoption soutenue de mécanismes de consultation, de concertation et de partenariat, en ajoutant un mouvement ascendant au management directif de haut en bas, a joué un rôle déterminant dans le mixage des flux d'informations et d'influences parvenant aux autorités politiques et administratives. À l'origine du changement, il y a le constat fait au milieu des années 1970 de la complexité croissante des problématiques gouvernementales et du caractère transversal de plusieurs problèmes de politiques publiques.

Un autre moment charnière dans l'évolution de cette dynamique s'est possiblement produit lorsque les autorités ont fait le constat que les leviers hiérarchiques plafonnaient dans la recherche de gains de productivité et qu'il fallait s'en remettre davantage aux MO, aux acteurs bien au fait de la réalité de terrain, pour améliorer la qualité des services aux citoyens, identifier et réaliser les changements aux programmes et aux opérations pour générer les économies budgétaires essentielles à la limitation du déficit budgétaire courant. Tout en élargissant l'autonomie et la singularisation des MO, il les enjoignait de modifier leur mode de gestion, ainsi que de se concerter et de s'entraider davantage. Ces changements ne se sont pas faits sans résistances et ont exigé plusieurs cycles annuels d'expérimentations : ils ont révélé bien des obstacles auxquels les autorités politiques et administratives ont répondu en mettant au point de nouveaux instruments de coopération et en modifiant les instruments de type hiérarchique.

Malgré une coordination désormais constituée d'un amalgame d'instruments hiérarchiques et de coopération IO, le gouvernement a toujours la possibilité de faire prévaloir son autorité quand il

estime que les circonstances le justifient, mais il laisse en même temps opérer la plupart des instruments de coopération IO qui ne sont pas incompatibles avec son intervention.

En conclusion de leur étude, Bouckaert et al. s'interrogent sur les conditions qui assureraient l'efficacité du mixage des mécanismes de coordination. Ils estiment que les pays optent délibérément en faveur d'un tel mixage pour quatre raisons : 1) cela compense pour les potentiels effets négatifs et dangers d'un mécanisme unique; 2) les mécanismes ne sont pas tous appropriés pour une situation particulière ou un environnement donné (avec la spécialisation, le hiérarchique n'est pas approprié, réseau et marché le sont davantage); 3) la disponibilité des ressources pour bâtir la capacité de coordination peut fluctuer dans le temps et les secteurs; 4) cela permet de combiner une spécialisation substantielle avec une haute capacité de coordination (Bouckaert et al., 2010, p. 267-269).

Nous estimons que ces raisons expliquant le choix des États pour un mixage de mécanisme de coordination valent aussi pour le Québec, ce que nous exprimons de la façon qui suit. La mise en place et l'enrichissement des nombreux types d'instruments de type marché et de type réseau a contribué à une amélioration de la capacité d'ensemble de la coordination de l'État. Car ces modes de fonctionnement coopératifs sont devenus des compléments, et non des concurrents, au mécanisme hiérarchique, en comblant certaines de ses lacunes, telle l'incapacité à détecter tous les enjeux transversaux à partir d'une position centrale, et en ouvrant un potentiel de partenariats inter organisationnels souvent imperceptibles pour les autorités gouvernementales. Et toute proportion gardée, le panier d'instruments de coordination s'est si vite enrichi sur une période relativement courte à l'échelle de l'évolution des États, qu'il n'est pas surprenant que des déséquilibres surviennent et nécessitent des correctifs de temps à autre, comme cela s'est aussi produit au Québec. Il faut aussi considérer que si la réflexion conduisant à la mise au point des nouveaux instruments de coordination a duré parfois plusieurs années, l'apprentissage nécessaire pour que les acteurs politiques et administratifs maîtrisent ces outils exige de la formation et de l'expérimentation se déroulant sur plusieurs cycles annuels, les protagonistes de ces changements utilisant même l'expression « culture organisationnelle » pour signifier l'ampleur de la transformation en cours.

Paradoxalement, si une partie du cadre de gestion gouvernementale révisée depuis les années 1980 et qui s'est déployée pleinement en 2000 avec l'adoption de la LAP a contribué à ouvrir

des passerelles entre les MO, d'autres dispositifs ont participé à l'effet 'silo' en haussant les obligations d'engagement dont chaque MO doit rendre compte. Plus autonomes, ils sont mieux équipés pour coopérer avec d'autres MO, mais la hausse de leurs obligations les amène d'abord à consacrer leurs ressources à accomplir leur mission première, la responsabilité ministérielle et la reddition de comptes dans la hiérarchie poussant aussi en ce sens.

Si la tendance observée se maintient au Québec, au vu du cadre en vigueur en 2003 et avec ce que nous connaissons de l'évolution depuis lors, on peut avancer que, non seulement l'encadrement de la coopération IO continuera de s'enrichir par de nouveaux types d'instruments, de manifestations et de relations IO, mais qu'il en sera de même de la coordination hiérarchique, rendant la coordination d'ensemble de plus en plus multifacettes.

8.6 La proposition à vérifier

Maintenant, discutons de notre proposition à vérifier qui se formulait ainsi :

L'introduction et la consolidation de l'encadrement de la coopération IO dans l'administration publique québécoise sont 1) plus occasionnées par des facteurs internes que des facteurs externes et 2) les membres du gouvernement les plus impliqués dans la gouverne centrale de l'État jouent un rôle plus déterminant dans le déclenchement de ces changements que les autres membres de l'Assemblée nationale et les hauts dirigeants de l'administration publique.

8.6.1 Les facteurs internes ou externes comme moteurs de changement

Nous nous demandons maintenant si les facteurs qui ont amené les changements à la coopération IO et à la coordination hiérarchique proviennent surtout d'une dynamique à l'intérieur de l'administration publique ou résultent d'une interaction entre l'État et la société ou encore des influences venant de l'extérieur du territoire : en d'autres termes, le changement est-il suscité par des phénomènes internes à l'État ou par des pressions venant de son environnement. Bouckaert et al. ont trouvé que les stratégies de coordination variaient selon leur degré d'imbrication dans des initiatives politiques formelles ou des programmes de réformes du secteur public (Bouckaert et al., 2010, p. 256). Ils semblent aussi indiquer que sous l'effet du NMP, l'accent a été mis sur les réformes administratives internes, alors qu'au déclin de ce courant, avec l'accent mis sur la gouvernance comme paradigme de réformes émergeant, l'intérêt se porte plutôt à l'extérieur sur les relations entre l'État et les autres segments de la société en vue de formuler et d'implanter les politiques (ibid., p. 88). Ils ont observé que la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ont mené les

stratégies de coordination les plus politiquement explicites des sept pays, avec un management surtout orienté de haut en bas, mais aussi avec des essais pour inciter à des initiatives spontanées au niveau administratif pour la collaboration et la coordination entre les organisations du secteur public (ibid., p. 256).

Un autre constat final des auteurs mérite aussi considération : ce serait une erreur de considérer la spécialisation comme principal et seul moteur de changement en coordination, plusieurs autres enjeux apparaissant dans les années 1990 pour le stimuler. Notre recherche permet de repérer au Québec l'influence de sept des onze types d'enjeux mentionnés : 1) l'internationalisation ; 2) l'implantation des nouvelles technologies de l'information et le gouvernement électronique ; 3) la dérèglementation ; 4) l'importance des objectifs de politique horizontale (égalité des chances, développement durable...) ; 5) le besoin d'une plus grande coopération dans la livraison des services ; 6) les crises et le management d'urgence ; 7) les problèmes de contrôle et de transparence dans le management (ibid., p. 255). Cinq de ces enjeux (1 à 4 et 6) proviennent de l'extérieur de l'État, alors que les enjeux 5 et 7 relèvent davantage de la dynamique interne.

Plusieurs des facteurs majeurs qui ont contribué aux changements à la coopération IO et à la coordination au Québec sont des enjeux de société. Ainsi, durant les trois périodes, le statut constitutionnel du Québec a mobilisé les gouvernements, le PQ organisant à deux reprises un référendum sur l'indépendance et le PLQ consacrant des efforts importants durant ses mandats pour modifier la Constitution. Au-delà de ces entreprises, la révision du rôle de l'État a été au cœur de toutes les périodes avec ce que cela implique de consultation, de partenariat, de modifications aux institutions et de privatisations. Les accords commerciaux et de libre-échange ont aussi amené l'État à des ajustements dans ses structures et son fonctionnement. Certains enjeux de politiques publiques à portée transversale ont eu aussi des impacts sur la nécessité d'un traitement interministériel des problématiques et des réponses. La lutte aux effets de deux crises économiques importantes et au déficit budgétaire annuel persistant a entraîné sa part de changements dans l'arrangement de coordination. Nous avons observé également, à plusieurs reprises, les effets de l'importance que les élus portaient aux services aux citoyens et aux entreprises. Alors que Bouckaert et al. situe vers la fin des années 1990 l'accent mis sur la gouvernance comme paradigme de réformes émergeant avec pour effet que l'intérêt se porte plutôt à l'extérieur sur les relations entre l'État et les autres segments de la société en vue de formuler et d'implanter les politiques, nous avons constaté qu'au Québec cette approche s'est

développée durant la période 1976-1985, s'est maintenue avec une moindre intensité dans la période suivante pour atteindre son point culminant dans la période 1994-2003.

Au regard de l'appareil étatique, sous l'angle des facteurs internes, nous avons vu l'importance significative pour les dirigeants politiques des enjeux de services aux citoyens, de guidance et de contrôle des organisations publiques, d'intégrité, de compétence et mobilisation du personnel, de partenariat et de productivité. Par ailleurs, nous avons observé des facteurs liés à la dynamique des réformes administratives qui mobilisaient les autorités administratives. La volonté d'une approche plus concertée entre les ministères et la création des ministres d'État a entraîné une réorganisation des services du MCE avec un ajout important de ressources et la création de nombreux groupes de travail interministériels. Après que la volonté du gouvernement de renforcer le régime du mérite et l'intégrité de la gestion aient contribué à rigidifier les processus administratifs et devant les difficultés rencontrées, les dirigeants des MO ont convaincu les autorités centrales de la nécessité d'y opérer des changements importants.

La nouvelle philosophie de gestion qui s'articula avec l'adoption de la LFP de 1983 va soutenir l'agenda de réformes administratives pour les périodes subséquentes. Avec le plan de rénovation déposé en 1986, les dirigeants administratifs faisaient un bilan de la situation et dressaient la liste des lacunes et des actions à poser pour y remédier. Si le nouveau gouvernement élu en 1985 l'ignora le temps des travaux des comités de Sages et des quelques suites à leurs recommandations, il laissa le soin au MCE de s'y référer par la suite pour poursuivre la transformation dans la gestion, amorcée par le changement de loi. Si les MO étaient bien disposés à plus d'autonomie, à plus de pouvoirs, à plus de délégation et à moins de contrôles a priori, l'empressement était moins au rendez-vous quand il était question de mettre en place la reddition de comptes interne et externe. Les autorités centrales furent sensibles aux nombreux apprentissages requis par les autorités et les gestionnaires des MO, en respectant les rythmes et moyens différents des organisations, mais aussi en fournissant soutien et formation. Parmi les principaux enjeux, mentionnons le développement d'une nouvelle vision des défis émergents pour l'État, les nouvelles compétences managériales à acquérir, les nouveaux outils à apprivoiser, la mobilisation du personnel à réaliser, les ajustements à l'interface politico-administratif et l'adaptation à l'imputabilité croissante.

La Commission Lemieux-Lazure en 1990 réactiva l'agenda des réformes administratives sur fond d'amélioration de la qualité des services et de recherche d'économies. Le plan de réaligement mit l'accent sur l'examen des coûts de revient des produits et services sur fond de lutte à un déficit budgétaire annuel croissant et de compressions d'effectifs sans précédent. Avec un nouveau gouvernement en 1994, l'agenda de réformes mit l'accent sur la gestion par résultats et les autorités administratives expérimentèrent différentes formules en ce sens en plus de modifier plus avant le cadre de gestion en vigueur depuis les années 1980. Elles en vinrent à la conclusion que le cadre de gestion était dépassé, qu'il fallait le réécrire et parvinrent à en convaincre le gouvernement. Forts des expériences menées depuis deux décennies, les dirigeants administratifs disposaient d'un solide matériel pour proposer aux dirigeants politiques les nouveaux dispositifs légaux, règlementaires et administratifs pour articuler ce nouveau cadre de gestion, un chantier qui va occuper l'agenda de réformes durant plusieurs années, encadrement qui, pour l'essentiel, est encore en place en 2016.

Et si nous nous posions la question suivante : à quelle ampleur de changement aurions-nous assisté en l'absence de facteurs externes et en fonction de la seule dynamique interne ? En nous fondant sur l'évolution observée jusqu'en 1976, on peut penser que le cheminement des réformes administratives se serait poursuivi à un rythme prudent, surtout tourné vers des enjeux de gestion interne, comme l'amélioration des processus et de l'outillage (informatique notamment), mais que les autorités administratives n'auraient pas poussé fortement sur des enjeux liés à l'amélioration des services aux citoyens et à la reddition de comptes.

Bref, contrairement à notre hypothèse de départ, les facteurs externes ont pesé plus lourdement que les facteurs internes comme moteurs de changement dans l'encadrement de la coopération IO et de la coordination. Et comme le Québec de cette période était très ouvert aux courants de pensée et aux expériences en vogue dans les pays de l'OCDE, les autorités politiques et administratives disposaient d'un matériel abondant pour articuler des stratégies en réponse aux défis qui confrontaient la société et l'État.

Ce qui ne veut pas dire pour autant que l'État québécois adopta d'emblée les stratégies et pratiques externes, véhiculées notamment avec le NMP. L'étude de Bouckaert et al. nous a montré que les pays ayant moins adhéré au NMP avaient une trajectoire d'évolution plutôt linéaire, tout comme le Québec. En analysant le changement, la réforme administrative et la

source de l'innovation dans les administrations gouvernementales du Canada en 1988 à l'aide du point de vue de praticiens membres de l'IAPC, M. Gow a résumé la dynamique qui ressortait de l'enquête en ces termes :

Malgré la grande diversité de formation et de carrières, les membres ont affiché un degré élevé d'unité de pensée concernant l'administration publique comme activité pratique dominée par les praticiens. C'est un monde de nuances où le changement se fait, certes, mais jamais exactement comme prévu et rarement sous la gouverne d'une théorie.⁵³⁶

Se concentrant plus tard sur l'introduction de 15 innovations dans les administrations canadiennes, M. Gow observa dans son ouvrage *Learning from others* que le Québec se classait troisième pour avoir adopté neuf des 15 innovations, après le gouvernement fédéral et l'Ontario, qu'il n'était jamais parmi les trois premiers à le faire, surveillant la façon dont les leaders s'en tiraient, puis agissant à sa manière et non en les copiant (Gow, 1994, p. 80-82).

8.6.2 Les acteurs les plus déterminants dans le déclenchement des changements

Nous avons fait l'hypothèse que les membres du gouvernement les plus impliqués dans la gouverne centrale de l'État jouent un rôle plus déterminant dans le déclenchement de l'action menant à l'introduction et la consolidation de l'encadrement de la coopération IO dans l'administration publique québécoise que les autres membres de l'Assemblée nationale et les hauts dirigeants de l'administration publique. À notre surprise, les résultats de cette recherche désignent plutôt dans ce rôle les députés qui ne sont pas membres du gouvernement, dans l'exercice de leurs activités parlementaires, bien que les ministres les plus impliqués dans la gouverne centrale de l'État et les hauts dirigeants administratifs jouent un rôle essentiel dans la préparation et la réalisation de ces changements.

En effet, nous avons vu que le premier grand coup de barre dans l'évolution du cadre de gestion a été donné en 1982 par les travaux de la commission parlementaire spéciale (Bisailon) chargée par le gouvernement d'examiner la Loi sur la fonction publique qu'il venait à peine de faire adopter à la fin de 1978 et qui suscitait une insatisfaction majeure dans l'administration. Les consultations, les recherches et les auditions menées par les membres de cette commission ont permis au gouvernement d'obtenir une analyse critique de la situation et des propositions qu'il s'est empressé d'adopter pour la plupart et qu'il a pu inscrire dans une loi transformée qui

⁵³⁶ *Member's survey on theory, practice and innovation in public administration*, 1989, Administration publique du Canada, vol. 32, no 3, octobre, p. 382.

introduisait un virage majeur dans le cadre de gestion gouvernementale. Les membres de la commission avaient insisté sur le caractère non partisan de leurs travaux et avaient conclu que leur travail pouvait, au-delà de l'exercice du contrôle et de la surveillance inhérents à leur mandat, aider le gouvernement à améliorer le fonctionnement de l'administration au bénéfice des citoyens qui n'obtenaient pas la pleine mesure des services auxquels ils avaient droit.

Un deuxième moment marquant dans l'évolution du cadre de gestion fut également provoqué par les députés quelques années plus tard. Par une clause inscrite dans la LFP de 1983, une autre commission parlementaire (Lemieux-Lazure) fut conviée à examiner le bilan de l'implantation de la loi après cinq ans, sur la base d'un document préparé par le CT. Les travaux préparatoires de la Commission et les auditions qu'elle mena donnèrent lieu à des propos critiques de plusieurs députés à l'endroit du Président du CT ; les critiques n'épargnèrent pas les représentants des organismes centraux et les sous-ministres que les membres de la commission ne trouvaient pas suffisamment collaboratifs ou éclairants. Blâmer le CT pour avoir tenté de gêner les consultations de la Commission auprès des SMDO, pour son manque de leadership dans l'implantation de la LFP et pour avoir délaissé les efforts consentis antérieurement pour améliorer les services aux citoyens et par ailleurs reprocher au secrétaire général du gouvernement et aux sous-ministres leur résistance à rendre des comptes sur leur gestion administrative devant les élus, toujours dans le cadre d'un exercice qui se voulait non partisan, tout cela démontrait un niveau critique sans précédent des élus à l'égard du gouvernement et des hauts dirigeants de l'administration quant à la gestion gouvernementale.

Les résistances et les réticences du gouvernement et des autorités administratives commencèrent à fléchir avant la fin des auditions de la commission lorsque le Président du CT annonça une politique d'amélioration de la qualité des services. Après le rapport de la commission, le gouvernement entreprit de mettre en œuvre la plupart de ses 47 recommandations. L'imputabilité interne des SMDO devant le MCE fut instaurée sur la base d'attentes données annuellement par le CM. Les résistances au sein du CM étant plus grande à l'égard de l'imputabilité externe, il fallut plus de temps avant que le gouvernement n'y consente (1993), laissant toutefois un député membre de son parti présenter et défendre un projet de loi pour l'imposer, procédure exceptionnelle.

La haute influence que nous reconnaissons aux membres de la commission tient, au-delà de ses travaux, à l'impact important de ses recommandations sur les réflexions, les activités et les décisions du gouvernement et des organismes centraux durant toute la décennie et qui mèneront en 2000 à l'adoption d'un nouvel encadrement législatif de la gestion avec la Loi sur l'administration publique et la révision de nombreuses autres lois, dont celle de l'administration financière. Au chapitre de l'encadrement institutionnel de l'imputabilité, si les membres de la Commission ne parvinrent pas à faire consensus sur l'imputabilité des sous-ministres devant les élus, ils constatèrent qu'une partie de la responsabilité en revenait aux législateurs et ils formulèrent six recommandations à l'ANQ pour qu'elle se donne les moyens de jouer pleinement son rôle en la matière.

À un moindre degré, l'influence des députés se fit aussi sentir dans la préparation de l'autre moment déterminant que constitue l'instauration d'un nouveau cadre de gestion gouvernementale en 2000. Le premier organisme appelé en reddition de comptes en vertu de la loi de 1993 comparut en mars 1994. Après le changement de gouvernement, l'ANQ décida de spécialiser une commission parlementaire en matière d'imputabilité (CAP) qui s'employa à un exercice continu d'auditions de MO, dans un esprit non partisan et soucieux de permettre aux dirigeants administratifs d'appivoiser le processus. La CAP se saisit de problématiques interministérielles, entendit plusieurs SMDO ensemble, révéla des problèmes de coordination, poussa les dirigeants à apporter des correctifs et à l'informer des suites données et identifia des lacunes dans le processus d'imputabilité, le tout étant résumé dans le rapport qu'elle produisit tous les six mois. Il est clair que les enseignements tirés des travaux de la Commission ont servi à la rédaction de la LAP, au premier chef par la reconnaissance de la contribution des parlementaires à l'action gouvernementale et à l'amélioration des services aux citoyens inscrite dans l'article 1^{er} de la loi. Forts de l'expérience acquise, les députés jouèrent un rôle important lors des auditions sur le projet de LAP, puis dans la discussion ayant mené à l'adoption de cette loi et de la Loi sur l'administration financière qui la complète.

Comme nous l'avons observé, les membres de la CAP se montrèrent plutôt satisfaits du cadre de gestion établi en 2000 lors d'un premier bilan en 2006, puis d'un exercice similaire quoique plus sommaire en 2011 ; les changements à la LAP envisagés par le SCT et présentés à la CAP en 2006 n'eurent pas de suite, tout au moins jusqu'en 2016. On pourrait y voir un indice additionnel confirmant notre analyse : pas de tournant significatif dans l'encadrement de la coopération IO et

de la coordination d'ensemble sans une analyse critique d'importance et des recommandations de la part des élus dans le cadre de leurs activités parlementaires.

Seuls bémols dans ce verdict en faveur des parlementaires, les prises de position de deux premiers ministres, l'un ayant définitivement lancé le mouvement favorable à la coopération IO en 1976 par son constat sur le phénomène des silos et ses premières décisions favorisant le travail de concertation et interministériel, et l'autre en 1998 par le constat d'un cadre de gestion gouvernemental dépassé et son engagement électoral à le renouveler.

À n'en pas douter, les membres du gouvernement les plus impliqués dans la gouverne centrale de l'État, souvent sous la pression des parlementaires comme on l'a vu, jouent un rôle déterminant dans la décision première d'engager les changements à l'encadrement de la coopération IO et de la coordination, dans leur promotion et dans le processus d'approbation quand il s'agit de décisions nécessitant le recours au CM ou à la législation. Si le premier ministre est toujours dans le coup, soit par son action directe ou son accord comme chef de gouvernement, le président du CT est l'autre principal acteur en cette matière à compter de la fin des années 1990 en raison de la disparition des autres ministères et organismes centraux impliqués dans la gestion des ressources. Alors que le ministre de la Fonction publique a déployé plusieurs années de travail pour faire adopter la LFP de 1978, la ministre qui lui a succédé en a fait autant pour la refondre profondément en 1983 et faire disparaître son ministère. Le président du CT dut défendre en 1990 devant l'ANQ le bilan de l'implantation de la loi et le leadership de son organisation avant de faire approuver de nombreuses décisions modifiant le cadre de gestion puis, dans son rôle subséquent de PM, il prit d'autres décisions touchant la structure et le fonctionnement des MO. Le rôle joué par le Président du CT sous le gouvernement de Lucien Bouchard fut aussi important, d'abord pour convenir des limites atteintes par le cadre en vigueur, puis pour en définir un autre, en faire la promotion, la défense et veiller au début de son implantation.

Quant aux autres ministres du gouvernement, ils furent impliqués à un degré moindre dans ces changements, certains plus que d'autres, comme les membres du comité ministériel concerné, étant engagés dans les discussions préparatoires aux décisions, alors que tous les ministres étaient concernés par leur mise en œuvre, les ministres responsables de réseaux étant plus sollicités dans certains changements.

À l'égard des autorités administratives, nous avons mis au jour plusieurs événements montrant qu'elles ont joué un rôle important pour préparer et soutenir ces changements. Elles ont d'abord joué un rôle de sensibilisation aux problématiques de gestion auprès des autorités politiques : le nombre de changements aux lois touchant le cadre de gestion gouvernementale durant ce quart de siècle nécessitait absolument la mobilisation des autorités gouvernementales et les autorités administratives ont dû se montrer convaincantes, car ces lois suscitent peu d'intérêt dans le public et donc chez les ministres. Dans un rayon qui leur incombait plus naturellement, rappelons que la réforme administrative est demeurée au programme des organismes centraux tout au long des périodes étudiées, avec des moments forts suivis de périodes de consolidation et aussi de courtes périodes creuses. Le MCE a conservé le leadership de la réforme administrative de la fin des années 1970 à la fin des années 1990 en affichant clairement ses velléités avec une unité administrative consacrée à cette mission, pour le partager avec le CT à partir de 1999.

Mais la gestion et la réforme administrative ne sont plus l'apanage des autorités administratives comme c'était le cas dans les années 1960. L'intérêt qu'y portent les autorités politiques s'accroît avec leur sensibilité aux difficultés rencontrées par les citoyens et les entreprises dans leurs relations avec l'État, avec les problèmes d'équilibre budgétaire, la révision du rôle de l'État et le statut constitutionnel du Québec. Comme nous l'avons démontré, la politisation de la gestion gouvernementale s'est accrue à plusieurs niveaux durant ces périodes, notamment avec l'augmentation des nominations partisans dans la haute fonction publique et le rôle plus interventionniste des cabinets politiques dans la gestion gouvernementale.

Les autorités politiques ayant fait le choix d'ajouter le mouvement ascendant à leur pouvoir hiérarchique, de miser sur le partenariat et la mobilisation de l'ensemble des employés, les autorités des MO, les représentants des syndicats et associations d'employés et les groupes de gestion de ressources ont pu révéler publiquement les difficultés rencontrées dans l'application du cadre en vigueur et proposer leurs voies de solutions. Par leur écoute, les autorités administratives centrales ont accordé beaucoup d'influence aux sous-ministres réunis régulièrement autour du Secrétaire général du gouvernement et au sein de nombreux comités orientant et validant les changements incombant aux organismes centraux. À d'autres paliers, sous les sous-ministres et les dirigeants d'organismes, d'autres groupes de travail interministériels, animés ou supportés par les organismes centraux, passaient au crible tout projet de changement aux lois, aux règlements, aux directives et autres textes liés au cadre de gestion.

On a pu observer aussi que les changements visant à adopter la nouvelle philosophie de gestion et l'expérimentation des nouvelles pratiques se sont effectués lentement, sous l'effet combiné de plusieurs facteurs dont le poids relatif est difficile à déterminer, notamment la disparité des moyens entre les MO, le respect des rythmes et différences des MO par les organismes centraux, l'ampleur des changements requis aux pratiques administratives et aux comportements des acteurs et la résistance d'une partie des autorités administratives et des gestionnaires à une gestion plus participative et plus exigeante individuellement sur le plan des engagements et de la reddition de comptes.

8.7 Liens entre nos résultats et d'autres recherches

Outre l'analyse de nos résultats empiriques à la lumière de ceux de l'étude de Bouckaert et al., inscrite dans notre démarche de recherche, nous avons évité d'émailler notre texte de trop de références diverses à d'autres auteurs dans le présent chapitre pour éviter de perdre le fil de l'argumentaire. Nous consacrerons la présente section à cet exercice en traitant d'abord du thème de la coopération IO et ensuite de la coordination d'ensemble.

La coopération inter organisationnelle

Si l'orientation de notre recherche ne nous permettait pas de vérifier toutes les propositions de Chester I. Barnard sur les liens entre les organisations informelles et les organisations formelles, nous avons pu observer la manifestation de l'une d'entre elles voulant que les organisations formelles, une fois établies, créent à leur tour aussi des organisations informelles, stratégie employée délibérément au Québec pour inciter à la création de réseaux interministériels à l'aide de programmes de formation gouvernementaux. Nous avons pu observer également dans nos résultats les manifestations d'une autre avancée de Barnard voulant que les organisations formelles rendent explicites beaucoup d'attitudes, d'états d'esprit et d'institutions qui se développent à travers les organisations informelles, principalement lors de la création de réseaux formels dans le domaine de la gestion des ressources et de la gestion de politiques publiques déjà embryonnaires dans les contacts entre fonctionnaires de différents MO.

Fayol avait déjà indiqué en 1916 une voie pour augmenter l'efficacité des services de l'État en suggérant l'utilisation de « passerelle » pour éviter les détours des pratiques bureaucratiques et avait mis en cause, plus que la crainte des responsabilités, l'insuffisante capacité administrative des dirigeants, invitant le chef suprême à exiger de ses subordonnés ce recours à la passerelle,

une stratégie que l'État québécois, à l'instar de plusieurs autres, commença à mettre en œuvre ouvertement à compter du milieu des années 1970. Tout comme sa suggestion de la « conférence hebdomadaire des chefs de service » comme meilleur moyen d'assurer la coordination de l'entreprise qui, à l'échelle de l'administration publique québécoise, se traduisit vers la même époque par une réunion périodique de l'ensemble des sous-ministres sous la présidence du Secrétaire général du gouvernement.

M. Gow (1993) avait observé en dressant l'état des recherches en administration publique publiées au Québec entre 1965 et 1992, que durant la période 1982-1992, les tenants du courant du *Public Choice* et les analystes économiques avaient une bonne écoute de la part du personnel politique au Québec, sans toutefois freiner les initiatives engageant l'État sur des enjeux d'actualité, comme l'accès à l'égalité et l'environnement. Nos résultats montrent une certaine perméabilité à ces idées : nous avons noté une modification dans les discours politique et administratif sur le rôle de l'État et sur la façon d'organiser et de livrer les services aux citoyens et aux entreprises, les incitations à s'inspirer, puis à adopter les pratiques du privé se faisant plus insistantes au point de modifier le cadre de gestion pour y insérer des approches de marché et de réseaux. La formation de comités en vue de revoir la configuration de l'État avec des objectifs de privatisation, de décentralisation et de dérèglementation débute dès le milieu des années 1980 et sera reprise dans les années 1990 et 2000.

Chemin faisant, la stratégie va aller aussi loin que de faire le test du meilleur mode de coordination pour les produits et services publics avec l'opération réalignement (1993-1994), qui selon des économistes institutionnels tels Oliver E. Williamson, incite à tenir compte des coûts de transactions pour choisir la meilleure institution économique entre le contrat, la hiérarchie et le marché (Williamson, 1994, p. 5-7, 349). L'opération réalignement n'ira guère plus loin que de calculer le prix de revient des produits et services, pour les MO qui ont mené l'exercice à terme, mais elle a néanmoins provoqué pour une première fois une prise de conscience des coûts du management en l'incluant dans le calcul des intrants.

Les types d'intervention de l'échelle de coordination de Metcalfe (1994), indiquant une gradation en neuf niveaux entre une absence totale de coordination et son niveau le plus avancé, qui a servi de référence à Bouckaert et al. (2010, p. 16) et à nos travaux, se retrouvent à un titre ou à un autre dans nos résultats, mais nous en avons trouvé d'autres qui ne sont pas mentionnés

dans cette échelle, tel l'échange de ressources entre MO, la mise en commun de ressources dans un but particulier et la contribution d'un MO à la mission d'un autre MO. Et à la différence de l'échelle de Metcalfe, nos travaux montrent que pour un même type d'intervention, il peut y avoir des relations de nature hiérarchique (obligation de transmettre de l'information ou de mettre en commun des ressources par exemple) et d'autres de nature coopérative, à l'initiative des partenaires MO.

Dans leur recherche sur les différentes formes d'interactions observées dans le système des réfugiés en Grande-Bretagne, Hardy et Phillips (1998) ont mis au jour deux stratégies liées à la coopération (collaboration et acquiescement) et deux liées au conflit (dispute et contestation) et montré que les stratégies de collaboration et de dispute avaient un bon potentiel de synergie et d'innovations, une observation qui trouve confirmation dans notre recherche lorsque nous considérons les travaux des députés qui se sont montrés très ouverts à examiner le cadre de gestion gouvernementale, mais aussi très critiques à l'égard de ce cadre, des autorités gouvernementales et administratives, ainsi que les suites positives données à un grand nombre de leurs recommandations.

Sans avoir mis à l'épreuve systématiquement la grammaire développée par Crawford et Ostrom (2005) pour analyser les énoncés liés à l'encadrement de la coopération IO, nous avons observé que les éléments de l'encadrement consacré à la coopération IO étaient davantage de l'ordre de la stratégie partagée ou de la norme et quand il s'agissait d'une règle, la formulation utilisait le mode permissif (« peut ») plutôt que le caractère obligatoire ou l'interdiction (« doit », « ne doit pas ») et ne comportait pas de conséquences en cas de non-application de la disposition. Comme le suggèrent ces auteures, cette méthodologie pourrait être utilisée dans l'administration publique pour mieux réfléchir sur la formulation des énoncés institutionnels et les améliorer.

Nous avons reconnu certains traits marquants de la « cité par projets », caractérisée par le réseau et des rapports de « coopération », décrite par Boltanski et Chiapello (1999), dont la littérature de support fait appel à la coopération, à l'autocontrôle, à l'éthique, à un langage connexionniste, à des habiletés nouvelles chez les leaders et les participants et où s'observe un déclin du contrôle hiérarchique et une montée du thème de la confiance. Le profil des nouveaux types de leader qui opèrent dans les projets coopératifs IO émerge de nombreuses autres recherches; Huxham et Vangen (2005) préfèrent les notions de leaders informels ou émergents,

de leadership partagé ou décentré et voient le leadership se manifester à travers les structures de coopération, dans les processus et chez les participants, des conceptions que nos résultats de recherche n'ont pas permis de détecter en raison du niveau d'analyse.

Barbara Gray (2008) a dressé un tableau de facteurs selon leurs impacts favorables ou défavorables sur la collaboration et en faisant une distinction entre ceux sur lesquels les acteurs peuvent avoir du contrôle (facteurs organisationnels ou stratégiques) et ceux sur lesquels ils n'ont pas de contrôle (facteurs institutionnels ou sociétaux). Si cette dichotomie sur le degré de contrôle des acteurs peut être valable au quotidien, nous avons pu observer dans nos résultats de recherche que les acteurs pouvaient avoir, sur une moyenne ou longue période, une influence sur certains facteurs institutionnels, tels les mesures incitatives gouvernementales et les mandats légaux.

La recherche de Christensen et Laegreid (2008) a été l'occasion pour les auteurs de montrer un fait souvent oublié selon eux. La coordination ne concerne pas tout le monde, mais comme d'autres fonctions, elle constitue une activité spécialisée : plus la tâche est exigeante et externe, moins il y a de fonctionnaires engagés dans la coordination, 19 % dans l'échantillon qu'ils avaient initialement sélectionné. Nos résultats ne nous permettent pas de déterminer ce pourcentage pour le Québec, mais le petit nombre de fonctionnaires en cause paraît plausible. Ce que nous avons pu constater cependant, c'est que le nombre de fonctionnaires impliqués dans les réseaux a constamment augmenté à partir des années 1970, les MO désignant leurs représentants à un nombre croissant de groupes de travail mis sur pied souvent pour de très longues périodes.

Nous avons vu dans la recension des écrits que pour Bardach (1998) c'est la capacité collaborative IO qui compte et que cette capacité comporte des composantes objectives et subjectives. Notre recherche a davantage permis de voir l'édification progressive des composantes objectives qu'il a définies, à savoir les ententes formelles, les ressources assignées aux tâches collaboratives (personnel, budget, équipement, espace), la délégation et les relations de reddition de comptes associées à ces tâches et les différents services administratifs de support au travail collaboratif. Quant aux composantes subjectives, il y a lieu de penser qu'elles sont aussi à l'œuvre dans le contexte que nous avons analysé, car elles sont de l'ordre des attentes individuelles à l'égard des autres quant à leur disponibilité et leur compétence pour les tâches collaboratives.

Les groupes de facteurs qui rendent la coordination IO plus facile ou plus difficile selon Ernest R. Alexander (1995) reposent entre les mains des partenaires potentiels, dans notre cas, les ministères et organismes. Si les autorités centrales pouvaient difficilement se substituer aux MO pour apprécier trois d'entre eux, à savoir la perspective de gains de la coordination IO, la qualité de la relation entre les organisations et la volonté des décideurs de persévérer malgré ce qu'il en coûte, elles ont néanmoins contribué à agir sur un quatrième groupe de facteurs qui concernent l'ouverture des MO à leur environnement, une qualité qui doit se manifester selon Alexander dans leurs structures, leur culture organisationnelle et leurs comportements, les stratégies adoptées pour améliorer la qualité des services en témoignant éloquemment.

En matière de collaboration inter organisationnelle, Huxham et Vangen (2005) sont parmi les auteurs les plus cités, avec raison au vu de la qualité et de la durée de leurs recherches empiriques (15 ans). Les diverses propositions de ces auteurs pourraient être très utiles pour une recherche sur la dynamique d'évènements de coopération entre MO ou encore, dans une perspective appliquée, pour guider des partenaires dans leur entreprise de coopération et en faire un succès. Nous pensons notamment à leur théorie fondée sur deux concepts, l'avantage collaboratif (tout est possible en collaboration) et l'inertie collaborative (il y a beaucoup de frustrations dans l'exercice), à leurs conseils fondamentaux (ne s'y engager que si c'est indispensable, mais alors persister), à l'identification de quatre scénarios de coopération devant lesquels peuvent se trouver les organisations et des six principaux avantages que les organisations peuvent en tirer, aux propositions de dix caractéristiques de bonnes pratiques pour faire face aux tensions dans les collaborations et aux sept perspectives sur les relations IO dégagées de leurs études empiriques, chacune comportant un constat sur un enjeu et des suggestions pour y faire face. Ce bagage théorique et instrumental exige une analyse de niveau micro et pourrait s'avérer plus révélateur maintenant que nous avons dressé la toile de fond où les relations inter organisationnelles peuvent s'exercer et l'armature qui les soutient : car, comment peut-on bien apprécier le travail des partenaires si l'encadrement IO dans lequel ils opèrent n'est pas connu?

La coordination d'ensemble

Comme nous l'anticipions dans l'énoncé de la problématique, deux piliers majeurs du modèle bureaucratique décrit par Weber (1968) sont particulièrement touchés par l'introduction de

rapports coopératifs IO formels à l'intérieur de l'administration publique : l'autorité hiérarchique et la définition de zones de responsabilités fixes, par des lois et règles administratives. Nous avons vu comment le pouvoir hiérarchique avait créé des partenaires en transférant des responsabilités et des pouvoirs, en accordant de la flexibilité et de l'autonomie, et en modifiant sa direction et son contrôle pour s'élever du niveau tactique au niveau stratégique. Poussant l'usage de dispositifs de réseau et de marché, l'autorité hiérarchique a invité ses partenaires internes à s'en prévaloir pour mieux atteindre ses objectifs, tout en adaptant ses propres instruments d'intervention et en se gardant la possibilité de faire prévaloir son pouvoir dominant au moindre signe de nécessité.

À la question que Weber (1978, p.1002) se posait sur l'évolution de l'organisation bureaucratique, à savoir si elle était davantage occasionnée par des facteurs politiques, économiques ou d'autres dimensions externes ou par une logique interne inhérente à sa structure technique, nos résultats permettent de répondre que, dans le laps de temps observé tout au moins, les facteurs externes ont eu plus de poids que les facteurs internes pour propulser la transformation du modèle de coordination étatique. Avec cette nuance toutefois que pour le mécanisme de coordination hiérarchique, nous avons conclu que son évolution a été, en partie du moins, forcée par la mise en place d'un encadrement favorable à la coopération IO, certains dispositifs étant incompatibles avec la nouvelle donne, les contrôles a priori notamment.

Nos résultats font ainsi échos aux positions de Johan P. Olsen (2005) qui loin de considérer la bureaucratie comme un modèle dépassé y voit une forme qui se combine à d'autres ; dans cette perspective, l'organisation bureaucratique est une part du répertoire de formes, tout comme les organisations de type marché et réseau, qui coexistent en se chevauchant, s'additionnant et s'affrontant dans les démocraties contemporaines. Comme l'auteur le soutient, nous avons pu observer que l'administration publique est organisée sur la base de l'autorité, aussi bien que de la compétition et de la coopération ; plusieurs formes d'organisation coexistent, différents modèles d'organisation fonctionnant mieux selon les tâches à accomplir et le mélange change avec le temps.

En plus d'Olsen, nos résultats rejoignent ceux de Christensen et Laegreid (2008) qui estiment que les différentes formes de coordination représentent plus des dimensions complémentaires que des dimensions alternatives, les fonctionnaires interrogés ne les voyant pas comme des

catégories indépendantes. Nous partageons le point de vue de ces auteurs sur l'idée que le leadership de contrôle hiérarchique est plus facile à organiser que la coordination horizontale, que la résistance à cette dernière forme est plus facile à pratiquer qu'à l'égard de la coordination hiérarchique, mais nos résultats ne nous permettent pas de les suivre dans le cas du Québec lorsqu'ils avancent que la coordination horizontale dispose de moins de leviers instrumentaux que la coordination verticale. Christensen et Laegreid, contrairement à d'autres auteurs (ils citent Pollitt, 2003 et Jennings, 1994), n'ont pas trouvé que les acteurs stratégiques dans les postes de leadership constituaient un élément déterminant pour les différentes stratégies de coordination, alors que nos résultats révèlent une telle influence.

À l'aide des informations que nous avons rassemblées sur l'évolution de l'encadrement de la coopération IO et de la coordination dans l'État québécois, il serait instructif de pousser l'analyse à l'aide de l'approche de John L. Campbell (2004) qui a proposé une théorie du changement institutionnel, l'innovation contrainte, qui procède en examinant quatre types d'idées qui alimentent ou contraignent le changement et cinq groupes d'acteurs qui animent ces groupes d'idées dans les institutions. Néanmoins, nos résultats permettent de reconnaître l'application de trois de ses douze propositions théoriques : le changement peut être déclenché par des problèmes d'origine endogène ou exogène; l'existence de problèmes est une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour le changement institutionnel; les innovations qui s'insèrent bien dans le contexte institutionnel existant ont plus de chance de persister et d'être plus de nature évolutive que révolutionnaire (Campbell, 2004, p. 175-183).

8.8 Contribution, limites et portée de notre recherche

Contribution

Notre contribution à la connaissance est à la fois théorique et empirique. Au *plan théorique* notre recherche fournit un complément comparatif à l'étude de Bouckaert et al. sur la coordination dans sept pays de l'OCDE, avec la particularité cependant qu'il s'agit d'un gouvernement provincial ayant des compétences propres et des compétences partagées dans une confédération au lieu de gouvernements nationaux. Autre contribution particulière de notre analyse, nous poussons beaucoup plus loin l'examen des mécanismes de coordination de type réseau et de type marché dans la situation québécoise que ne l'ont fait les auteurs pour les autres pays. Nous avons

par ailleurs scruté davantage les motifs poussant à l'évolution des mécanismes de coordination en les scrutant séparément.

Nous apportons une contribution originale en complétant l'approche de Bouckaert et al. axée sur les mécanismes et instruments de coordination par une analyse des types de relations inter organisationnelles en usage aux différentes périodes considérées à partir d'un inventaire des types de relations observables dans l'administration gouvernementale québécoise en 2012. Ce complément analytique permet de mieux visualiser les domaines où des changements sont survenus dans les relations hiérarchiques et de coopération et aussi de mieux appréhender le mixage de ces types de relations dans la coordination d'ensemble de l'État.

Nous avançons qu'il est possible de discerner un encadrement consacré à la coopération IO dans l'arrangement général de la coordination au sein d'un État. Nous avons pu identifier les composants de cet encadrement, tracer son évolution, retracer les principaux événements et facteurs en cause, ainsi que les principaux acteurs de ces changements et le rôle qu'ils y ont joué. Le cadre conceptuel que nous avons choisi nous a amené à faire la même analyse pour le mécanisme de coordination de type hiérarchique et de ce fait, nous avons pu voir évoluer sur les deux axes le mixage et l'évolution des différents mécanismes de l'arrangement général de la coordination de l'État québécois. Plus encore, nous avons constaté que le déploiement d'un encadrement lié à la coopération IO a entraîné un repositionnement substantiel et, en partie, obligé de l'encadrement de la coordination hiérarchique. À la lumière de cette investigation, nous doutons aussi qu'il soit fructueux d'analyser la coopération IO seule, sans référence à la coordination hiérarchique, car nous ne sommes pas toujours en présence de types purs, comme Bouckaert et al. nous avaient prévenu et comme nos tableaux d'événements de chaque période l'ont exposé.

En plus de montrer l'existence d'un encadrement consacré à la coopération IO, nous avons fait la démonstration que la formulation du cadre de gestion a un impact sur le potentiel de coopération entre MO et sa pratique, avec la levée de nombreux obstacles et l'ajout de nouveaux moyens mis à la disposition des MO, répondant ainsi à notre questionnement initial sur l'existence de facilitateurs et de freins à la coopération IO.

Nous avons pu mettre au jour plusieurs aspects significatifs du processus : l'encadrement de la coopération IO a été voulu par le pouvoir hiérarchique, s'est fait progressivement, avec des

périodes d'apprentissage, des débats et l'institutionnalisation de pratiques éprouvées sur plusieurs cycles annuels. Nous avons pu établir que les facteurs externes avaient compté davantage que les facteurs internes dans les changements. En plus du rôle joué par les ministres des instances centrales et les autorités administratives dans la préparation, la mise en forme et l'implantation des changements, nous avons pu aussi révéler le rôle particulièrement important des députés dans le déclenchement des modifications à l'encadrement de la coopération IO et de la coordination, un groupe d'acteurs rarement mentionnés dans les recherches sur les relations inter organisationnelles.

Nous avons aussi dévoilé un autre phénomène marquant de ce processus de transformation de l'encadrement de la coopération IO, soit le mouvement d'autonomisation et de singularisation des ministères et organismes devenant progressivement des partenaires indispensables des instances centrales et porteurs du potentiel croissant de coopération IO. La propension des gouvernements à consulter et à établir des partenariats, tant à l'interne avec les représentants des syndicats et des cadres qu'à l'externe avec les représentants de la société civile et des instances décentralisées, s'est révélé être une autre tendance forte alimentant l'encadrement coopératif IO.

La dimension informelle de la coopération IO s'est manifestée tout particulièrement quand nous avons abordé l'instrument de type réseau qualifié de 'culture organisationnelle et management de connaissances', supporté par quelques dispositifs formels et beaucoup d'échanges informels. Nous avons constaté que les manifestations de ce mécanisme ont constamment pris de l'ampleur avec le temps, les réseaux et les groupes interministériels se multipliant. Un constat inattendu consista en l'observation d'une stratégie délibérée de créer, par des programmes de formation sur des enjeux gouvernementaux, des occasions d'échanges informels entre représentants de divers MO en vue de favoriser des maillages subséquents et possiblement des partenariats IO sur divers défis interministériels, une stratégie peu présente dans les écrits que nous avons recensés.

Nous pensons en outre que nos travaux donnent des assises valables à notre proposition de définition de la coopération IO. Car il suffit de lui enlever les éléments liés au contexte de l'administration publique québécoise pour en faire une définition plus générale pouvant a priori être valable dans d'autres administrations publiques. La définition opérationnelle présentée ci-dessus devient alors :

La coopération inter organisationnelle dans l'administration publique consiste en l'action concertée de plusieurs organisations (et de leurs représentants reconnus) s'engageant sur une base égalitaire et horizontale dans l'un ou plusieurs des types de rapports prévus par l'État en vue de faire face à des enjeux liés à leur mission, qu'elles estiment ne pas pouvoir affronter isolément, ou pas aussi facilement, seules. Par non-coopération IO, nous ciblons l'incapacité, le refus ou l'omission de s'engager dans un ou plusieurs des rapports IO qui pourraient être profitables à la réalisation de la mission d'une organisation intéressée par cette approche. La décision de coopérer implique plus d'une organisation alors que la non-coopération peut être le choix d'une seule, tout en nécessitant des rapports avec au moins une autre organisation.

Au plan empirique, cette recherche révèle l'évolution du dispositif de coordination au sein de l'État québécois, du milieu des années 1970 à 2003, en faisant ressortir ce qui est de l'ordre de la coordination de type hiérarchique et de l'ordre de la coordination en mode coopératif sous le type réseau et le type marché. Elle met en lumière les principaux événements permettant de révéler la manifestation des différents instruments de coordination utilisés en 1976 et ceux qui se sont ajoutés au dispositif général par la suite. La recherche fait émerger les contextes et les motifs à l'origine de ces changements. Elle fournit également une compréhension de l'évolution de chacun des mécanismes de coordination et de la dynamique nouvelle formée par l'agencement évolutif de ces mécanismes dans l'État québécois.

Grâce aux événements qui ont permis de repérer les manifestations des instruments de coopération IO et de coordination hiérarchique, nos résultats de recherche montrent, en partie tout au moins, l'évolution de l'État québécois sous plusieurs facettes liées à sa gouverne : le contexte, l'organisation entourant le Conseil des ministres, le rôle du Premier ministre et des cabinets politiques, les organismes centraux, la réforme parlementaire et le rôle des députés dans l'évolution du cadre de gestion, la réforme administrative, les liens avec les organisations hors fonction publique et les entités décentralisées, ainsi que les trois mécanismes de coordination.

L'apport comparatif de notre recherche est inédit. Bien que les dirigeants québécois aient été très au fait des nouvelles théories de management, des expériences des pays de l'OCDE et des bonnes pratiques du privé, nous avons montré que le Québec, s'il suit la tendance générale décrite dans l'étude de Bouckaert et al., ne suit pas la trajectoire d'évolution de la coordination des pays qui ont le plus adopté les préceptes du NMP. Même si les principaux stimulants de cette évolution sont des facteurs externes, nous avons pu observer que les emprunts étaient

généralement adaptés au cadre de gestion existant, mais que deux moments de rupture s'étaient produits provoquant une révision substantielle du cadre de gestion gouvernementale.

Nous rangeons dans le même type de contribution empirique, le repérage des types de relations inter organisationnelles et des différents types d'instruments de coordination en usage dans l'administration québécoise. Il en va de même de la définition de la coopération IO lorsque nous y intégrons les différents domaines de relations IO pour lui donner un caractère opérationnel propre à l'administration québécoise.

Enfin, toutes ces contributions mises ensemble font en sorte qu'il nous paraîtrait difficile de procéder à des analyses sur la coopération IO dans l'administration publique québécoise ou dans une autre administration publique, sans prendre en considération l'encadrement qui lui est consacré tout comme l'encadrement de la coordination hiérarchique.

Limites

Quant aux limites de notre recherche, elles tiennent en partie à celles énoncées par Bouckaert et al. et à des choix que nous avons faits. Leur recherche se trouve orientée par l'hypothèse que la spécialisation et la fragmentation ont affaibli la capacité de coordination du gouvernement, que de nouveaux mécanismes de coordination (réseau et marché) ont été introduits, mais ils nomment 11 autres facteurs qui ont pu agir comme 'conducteur' pour la coordination. Les auteurs identifient huit barrières à la coordination, mais ces éléments ne sont pas directement pris en considération dans l'analyse. Si la typologie des instruments de coordination s'est avérée suffisamment exhaustive pour le classement des événements révélant des éléments de coopération IO ou de rapports hiérarchiques, l'outil n'a pas été facile à utiliser comme nous en avions prévenu les auteurs en indiquant qu'il ne s'agissait pas de types purs : un raffinement de la typologie serait opportun.

Dès le départ, la définition de la coopération IO appropriée pour son étude dans une administration publique nous a posé problème. Nous avons esquissé une définition, avant d'entreprendre le travail empirique, qui nous paraissait davantage tenir compte des différentes dimensions relevées dans la recension des écrits et incluant les types de relations IO en usage dans la fonction publique en 2012. Si elle nous a bien guidé dans notre démarche et qu'elle résiste à la vérification empirique, nous ne sommes pas sûr qu'elle prend suffisamment en

compte les relations de coopération entre les MO et les organisations à l'extérieur de l'administration publique.

En ce qui a trait aux limites liées à nos choix, mentionnons les réserves liées à la comparaison de la situation de pays souverains avec un gouvernement provincial qui n'a pas les mêmes compétences et pouvoirs qu'un État souverain. Pour ce qui est de notre typologie des relations IO, il faut convenir qu'elle n'a pas subi l'épreuve d'autres recherches. Nous avons pu établir des situations de coopération IO pratiquées par les MO à différentes périodes et vu croître le potentiel avec les modifications à l'encadrement coopératif, mais notre approche ne permettait pas d'établir l'ampleur réelle de la coopération IO ni ses effets, ce n'était pas l'objectif poursuivi d'ailleurs. Notre définition de l'encadrement, qui ratissait largement, nous a bien servi pour repérer le matériel de base dont nous avons besoin pour l'analyse de ses éléments constitutifs et pour rendre compte de l'évolution de l'encadrement coopératif et hiérarchique d'une fin de période à une autre. L'étude de la pratique de la coopération à un moment particulier dans le temps, ce pourrait être à l'échelle d'une année budgétaire, nécessiterait de dresser un portrait d'ensemble de tous les éléments de l'encadrement valable en ce temps-là, une illustration non prévue dans notre démarche.

Portée de la recherche

Question difficile à traiter par son auteur, mais qui pourra trouver sa véritable réponse dans l'utilisation qu'en feront d'autres chercheurs, étudiants et praticiens. Puisque l'exercice s'impose, nous estimons que cette recherche ajoute un élément dans la mosaïque des recherches portant sur la coopération inter organisationnelle, sur la coordination et sur l'évolution des configurations organisationnelles, mais un éclairage de plus grande dimension dans les études sur ces objets dans les administrations publiques des États ayant en commun un régime parlementaire de type Westminster. Nous pensons, comme nous l'avons expérimenté nous-mêmes à plusieurs moments de notre démarche, que les praticiens et les chercheurs qui connaissent l'administration publique québécoise ne pourront plus voir son fonctionnement et son évolution du même regard après la lecture de ce texte. Les étudiants de diverses disciplines pourront aussi tirer profit de cette recherche de maintes façons.

D'autres recherches pourraient être menées pour enrichir les construits théoriques que nous avons utilisés ou produits. Ainsi, notre recherche pourrait servir de base comparative

complémentaire à celle de Bouckaert et al. pour examiner l'encadrement de la coopération IO, les mécanismes de coordination et de coopération IO, ainsi que les types de relations IO dans les administrations publiques d'États ou de provinces ayant un régime parlementaire de type Westminster, tout au moins. Nous y trouvons aussi un terreau fertile pour mener d'autres recherches sur la coopération IO dans l'administration publique québécoise, le matériel recueilli invitant aussi à des investigations sur d'autres objets que la coopération IO.

Sous le regard des praticiens de l'administration publique, cette recherche pourra être source de réflexions, mais aussi d'instrumentation pour tout ce qui touche les relations inter organisationnelles, comme nous avons déjà pu l'expérimenter avec un simple canevas d'analyse des rapports institutionnels qu'un ministère ou un organisme entretient avec d'autres MO et avec des organismes externes. Nous nous emploierons, après la soutenance, à développer différents instruments découlant de notre recherche. De plus, avec notre recension des écrits, les praticiens engagés dans des projets de coopération IO pourront trouver des analyses et des suggestions qui touchent la plupart des obstacles qu'ils sont susceptibles de rencontrer dans leur entreprise.

8.9 Pistes pour d'autres recherches

Notre projet initial était plus ambitieux que celui que nous avons pu réaliser ici. Nous avions prévu d'ajouter une autre période à notre analyse, soit celle des gouvernements libéraux de M. Charest de 2003 à 2012, ce qu'il sera bien sûr pertinent de réaliser. Nos aspirations allaient aussi loin que d'établir dans quelle mesure le cadre de gestion gouvernementale dans sa configuration de 2012 réunissait les conditions pour une coopération IO fructueuse à l'aide d'études de cas offrant un haut potentiel de collaboration, à savoir : 1) les contextes de « coopération liée aux services administratifs »; 2) les contextes de « coopération liée aux services à la population et aux entreprises »; 3) le regroupement des grands organismes (organisation d'entraide des six plus grands organismes de la fonction publique); 4) les forums en gestion des ressources (humaines, financières, informatiques, matérielles). Pour ajouter un éclairage important à notre compréhension de la question, nous avons également le projet de recueillir le point de vue de trois groupes d'acteurs clés sur les conditions de la coopération IO à l'aide d'entrevues semi-dirigées: les dirigeants politiques, les dirigeants administratifs et les acteurs administratifs. Nous avons prévu de compléter la recherche avec des groupes de discussions formés de praticiens aguerris du monde politique et de l'administration publique afin de tester les résultats de nos

analyses. Malgré l'intérêt a priori de ces recherches pour une meilleure compréhension de la coopération IO, nous nous sommes ralliés au point de vue des membres de notre comité de proposition de thèse qui y voyait plus un programme de recherches qu'un projet de thèse!

D'autres recherches pourraient être menées pour enrichir les construits théoriques que nous avons utilisés ou produits. Ainsi, notre recherche pourrait servir de base comparative complémentaire à celle de Bouckaert et al. pour examiner les mécanismes de coordination et de coopération IO dans les administrations publiques provinciales de régime parlementaire de type Westminster ou d'États s'inscrivant dans un régime confédéral ou fédéral. S'il est possible de raffiner la catégorisation des instruments de coordination, la recherche en sera facilitée.

En complément, mais pouvant aussi être révélatrice en solo, l'étude des types de relations IO à l'aide de l'inventaire que nous avons produit permet de visualiser les domaines et les modalités de rapports hiérarchiques et de coopération à un moment donné, mais aussi de faire l'historique de leur évolution. Cet exercice, tout comme celui des mécanismes de coordination, nécessite une analyse de leur assise dans le cadre de gestion gouvernementale et des décisions des autorités politiques ou administratives. Ces analyses peuvent aussi être effectuées à l'échelle d'un ministère ou d'un organisme ou de plusieurs, offrant ainsi une lecture des partenariats du ou des MO en question, des types de relations en cause, des fondements et supports de ces relations, un examen qui peut inclure tout autant les partenaires de l'administration gouvernementale que de l'externe. Cet exercice peut se faire rapidement à l'échelle d'un MO, comme nous avons pu l'expérimenter lors de sessions de formation avec des gestionnaires, avec des résultats éclairant à plusieurs égards.

Même si nous pensons que notre définition de la coopération IO est plus complète que les définitions relevées dans notre recension des écrits, elle n'a pas été éprouvée dans divers contextes d'analyse pour perdre son étiquette de prototype. Nous estimons par ailleurs qu'il serait intéressant de pousser la recherche du côté des stratégies délibérées pour engendrer par des dispositifs formels des relations informelles de coopération IO.

Les onze thèmes d'investigation proposés par Bouckaert et al. (2010, p. 264-270) restent d'actualité. Ils se demandent notamment : qui est responsable de coordonner la coordination et ce qu'est la coordination optimale (Q. 2); quelle sera la prochaine étape (car il n'y a pas de « fin » à l'histoire); la complexité croissante des systèmes étant impressionnante, comment rendre les

mécanismes de type marché et de type réseau plus fonctionnels (Q. 8); quel serait le mixage idéal des trois mécanismes (Q. 9); quelles sont les variances à l'intérieur d'un pays (Q. 10); quelles théories peuvent aider à décrire... les similarités et différences dans les dynamiques de trajectoires dans différents pays (Q. 11) ?

Une analyse des dispositions servant d'assises à la coordination de type hiérarchique ou de type coopératif à l'aide de la grammaire développée par Crawford et Ostrom pourrait compléter notre compréhension de la formulation de ces dispositifs et possiblement, selon les prétentions des auteurs, aider à ajuster les énoncés institutionnels en fonction de l'objet recherché, à savoir une règle, une norme ou une stratégie. Il suffit de faire l'exercice à l'aide d'une loi concernant le cadre de gestion pour constater que les conséquences de la non-observance d'une règle ne sont pas toujours énoncées.

Puisque l'engagement des autorités politiques et administratives a l'importance que nous avons observée, la question clé posée par Bouckaert et al. reste incontournable et permanente : qui est responsable de la coordination de la coordination ? Et nous ajoutons : de la coopération IO !

CONCLUSION

Nous avons amorcé cette recherche avec les préoccupations d'un cadre ayant une expertise du cadre de gestion en ressources humaines, en fin de carrière, désireux de mieux comprendre ce qu'il considérait comme une sous-utilisation du potentiel de coopération entre les ministères et les organismes du grand ensemble qu'est l'administration publique québécoise. Comme chercheur, nous avons amorcé notre démarche avec l'idée d'examiner les conditions pouvant faciliter cette coopération IO ou lui nuire; nous partions avec l'intention d'examiner toutes les formes de conditions, celles découlant de dispositions formelles tout comme celles associées aux comportements des acteurs, avec l'ambition d'apporter quelques explications clés à cet état de situation et des suggestions susceptibles d'améliorer le cours de la gestion publique.

Dans la recension des écrits, nous nous sommes butés à des obstacles que nous avons sous-estimés comme : l'absence d'une définition consensuelle sur la coopération inter organisationnelle; la multitude des dimensions ayant fait l'objet de recherches, mais en surface, sur les relations entre les organisations de toute nature; la diversité des perspectives théoriques et méthodologiques utilisées; le nombre limité de recherches portant sur les relations IO entre des ministères et organismes d'une même administration publique. Ces constatations nous ont amené à tenter de repérer dans la masse de ces écrits les grands paramètres pouvant nous aider à définir cette coopération et à préciser un cadre d'analyse en fonction des questions fondamentales du quoi, du pourquoi, du qui et avec qui, du comment et du quand, ainsi que des résultats de la coopération IO.

Cette proposition ayant été jugée trop hasardeuse et la démarche de recherche trop étendue, nous avons révisé notre objet de recherche en fixant notre regard sur la toile de fond où les relations inter organisationnelles peuvent s'exercer dans une administration publique et sur l'armature qui les soutient, soit l'encadrement consacré à la coopération IO et son évolution sur une période d'un quart de siècle. Nous avons aussi orienté la proposition à vérifier sur un questionnaire quant à l'origine des facteurs qui ont le plus provoqué les changements et sur les principaux acteurs qui les ont déclenchés.

Nous avons alors opté pour un cadre conceptuel et méthodologique qui nous paraissait le plus approprié à notre objet de recherche, celui utilisé par Bouckaert et al. pour examiner l'évolution de mécanismes de coordination et de coopération au sein de pays de l'OCDE dans la dernière

portion du XXe siècle, approche que nous avons décidé de compléter par une analyse des relations inter organisationnelles. Ces choix nous ont permis de contenir notre démarche de recherche à l'étude des sources documentaires, complétée par une validation des chapitres présentant les résultats empiriques par des personnes ayant exercé des fonctions stratégiques au sein de l'administration publique québécoise.

Dans la partie consacrée à la recension des écrits, nous avons regroupé les résultats des recherches sous diverses thématiques qui pourront être utiles pour d'autres recherches, mais aussi pour les praticiens qui essaient de mieux comprendre le phénomène et de résoudre des difficultés de parcours dans leurs expériences de coopération. Les auteurs sont prolifiques en matière de stratégies, d'approches et de techniques pour bâtir et entretenir des rapports de coopération IO. Ils nous démontrent qu'il y a des situations où la coopération IO est la meilleure ou la seule option, d'autres où il vaut mieux s'abstenir ou se retirer et qu'il y a aussi des raisons moins nobles de s'y engager. La grande conclusion des recherches de Huxham et Vangen, parmi les plus cités, mérite considération : ne s'y engager que s'il le faut, mais en ce cas, ne pas lésiner sur les efforts pour réussir et persévérer dans la coopération IO.

Nous estimons avoir donné une réponse satisfaisante à notre question principale de recherche en mettant au jour les éléments constitutifs de l'encadrement de la coopération IO dans l'administration publique québécoise et en exposant son évolution sur une période suffisamment longue pour être révélatrice. Le choix de notre cadre conceptuel a également permis de présenter l'encadrement de la coordination hiérarchique. Nous avons démontré qu'il est possible de discerner dans l'arrangement général de la coordination au sein de l'État québécois un encadrement consacré à la coopération IO. Nous avons retracé l'évolution impressionnante de cet encadrement, passant d'un stade plutôt embryonnaire en 1976 à un arrangement bien déployé au début du XXe siècle, reposant sur un discours et des incitations soutenues en faveur d'un partenariat IO et appuyé par des dispositifs légaux, administratifs, de connaissance et de culture organisationnelle proposant des orientations et des moyens aux MO pour s'en acquitter.

Pour distinguer dans les discours et dans les différents dispositifs de l'encadrement ce qui est de l'ordre de la coopération IO et de la coordination hiérarchique, nous avons été guidé par les définitions de la coordination émanant de la recension des écrits, par notre définition de la coopération IO, par la typologie des mécanismes et instruments de coordination de Bouckaert et

al., ainsi que par notre inventaire des types de relations IO. Cette approche nous a permis de traduire, pour chaque fin de période de neuf ans étudiée, des éléments de l'encadrement qui pourraient apparaître disparates, en un tableau signifiant des mécanismes et des techniques de coopération et de coordination hiérarchique, ainsi qu'en une présentation articulée des domaines et des types de relations IO alors en vigueur : ce qui nous a également facilité la présentation de l'évolution de cet encadrement d'une période à l'autre.

C'est ainsi que pour l'intervalle de temps analysé, nous avons pu constater que cinq types d'instruments de type réseau s'ajoutent aux trois qui existaient en 1976. L'usage des instruments de réseau (surtout) et de marché s'accroît considérablement, alors que l'usage des instruments hiérarchiques se transforme. Vue sous l'angle des relations IO, l'ampleur des changements se confirme; les types de relations IO de coopération passent de quatre à douze, alors que les types de relations IO hiérarchiques s'enrichissent de quatre pour passer à quinze. Au total, nous comptons dix domaines de relations IO et 27 types de relations en 2003. À l'aide de ces résultats, nous avons consolidé une définition de la coopération inter organisationnelle dans l'administration publique québécoise, de laquelle nous avons tiré une définition générale en retirant les particularités propres au cas québécois.

La dimension informelle de la coopération IO est apparue dans divers événements et tout particulièrement quand nous avons abordé l'instrument de type réseau qualifié de 'culture organisationnelle et management de connaissances', supporté par quelques dispositifs formels et beaucoup d'échanges informels. Nous avons pu mettre au jour une stratégie délibérée de créer, par des programmes interministériels de formation, des occasions d'échanges informels entre représentants de divers MO en vue de favoriser des maillages subséquents et possiblement des partenariats IO autour de divers défis interministériels.

En observant l'évolution de l'encadrement IO, nous avons constaté qu'elle s'est faite progressivement, sans grand plan préétabli, avec des expérimentations, des périodes de consolidation et des moments forts marqués par l'institutionnalisation de pratiques éprouvées durant plusieurs cycles annuels ou d'idées fortement débattues. Les différents partis politiques qui se sont succédé durant ces périodes ont montré davantage de continuité avec leurs prédécesseurs que de divergences dans l'édification de l'encadrement IO, chacun bâtissant sur l'héritage du gouvernement précédent, mais ne privilégiant pas les mêmes stratégies, les

gouvernements du Parti québécois étant les seuls à modifier de façon importante le cadre légal, alors que les gouvernements du Parti libéral privilégiaient les structures, les démarches et les processus.

On peut ajouter que cet encadrement a été voulu par le pouvoir hiérarchique qui y voyait des bénéfices autrement inaccessibles et qui a procédé en même temps à la rénovation de plusieurs de ses instruments d'intervention sur l'axe vertical, de telle sorte qu'il est difficile de séparer l'évolution de l'encadrement de la coopération IO de celle de l'encadrement de la coordination par le mécanisme hiérarchique et de la coordination d'ensemble.

Ce qui nous a mené à un autre constat important : le déploiement d'un encadrement lié à la coopération IO a entraîné un repositionnement substantiel et, en partie tout au moins, obligé de l'encadrement de la coordination hiérarchique qui a dû être ajusté de plusieurs façons pour s'éloigner des interventions multiples au quotidien et passer à un niveau stratégique. Nos résultats montrent de surcroît que les mécanismes de coopération IO et de coordination hiérarchique ont évolué de pair, forgeant de ce fait un amalgame modifiant l'arrangement global de la coordination de l'État. En engendrant la coopération IO, le pouvoir hiérarchique a amélioré la capacité d'ensemble de la coordination de l'État ; les modes de fonctionnement coopératifs sont devenus des compléments au mécanisme hiérarchique et non des concurrents, en comblant certaines de ses lacunes. Sur le plan de la démarche de recherche, nous en avons conclu que s'il est possible dans un processus d'analyse de décortiquer séparément l'encadrement lié à la coopération IO et celui lié à la coordination hiérarchique, il paraît nécessaire de les appréhender ensemble pour apprécier la dynamique d'évolution, ou même la situation à un moment donné dans le temps.

Nos résultats ont montré une ressemblance avec ceux de Boukaert et al., concluant à un affaiblissement du mécanisme hiérarchique dans les années 1980 avec une montée des mécanismes de réseau et de marché, suivie dans les années 1990 d'un usage plus rigoureux du mécanisme hiérarchique. Contrairement à la trajectoire en va-et-vient des quatre pays ayant le plus adopté le courant du nouveau management public, le Québec a suivi un tracé plus linéaire, accordant plus de pouvoirs et de flexibilité à ses organisations tout en rendant sa direction et son contrôle plus stratégiques. La spécialisation et la fragmentation des missions publiques n'ont pas eu la même ampleur au Québec que dans d'autres pays marqués par le NMP du fait que cette

spécialisation était très avancée en 1976, qu'elle s'est poursuivie jusqu'en 1985 pour se stabiliser à ce niveau par la suite, les ajouts de missions et d'organismes étant compensés par une diminution des organismes existants. Quant à la fragmentation entre la conception de politiques et sa mise en œuvre, elle ne s'est pas produite durant la période étudiée dans le cas québécois.

Quant aux deux volets de la proposition à vérifier, les résultats contredisent nos anticipations. Sur le premier volet, nous avons dû conclure que les facteurs externes ont pesé plus lourd que les facteurs internes comme moteurs de changement. En effet, plusieurs des facteurs majeurs qui ont contribué aux changements à la coopération IO et à la coordination au Québec sont des enjeux de société : le statut constitutionnel du Québec, la révision du rôle de l'État, les accords commerciaux et de libre-échange, les enjeux de politiques publiques à portée transversale, la lutte aux effets de deux crises économiques importantes, l'amélioration des services aux citoyens et aux entreprises. Des facteurs internes, liés à des enjeux de gouverne de l'État, ont aussi été à l'œuvre. Dans la sphère des dirigeants politiques, nous avons vu l'impact des enjeux de services aux citoyens, de guidance et de contrôle des organisations publiques, d'intégrité, de compétence et mobilisation du personnel, de partenariat et de productivité. Les autorités administratives centrales et des MO étaient pour leur part mobilisées par les enjeux liés à la préparation et à la mise en œuvre des diverses réformes qui entraînaient une mutation profonde dans la façon de gérer les organisations et le personnel.

Sur le deuxième volet, nous avons conclu de nos résultats que le rôle déterminant dans le déclenchement de ces changements revient aux députés qui ne sont pas membres du gouvernement. En effet, nous avons observé que les députés du gouvernement et de l'opposition officielle étaient souvent sur la même longueur d'onde pour faire l'analyse critique des services aux citoyens, de la performance administrative et des carences du cadre de gestion lors de commissions parlementaires spéciales (1982 et 1990) et des auditions de la commission spécialisée en matière d'imputabilité. Leurs analyses et recommandations ont poussé les gouvernements à transformer le cadre légal, règlementaire et administratif de la gestion gouvernementale, une impulsion qui a aussi favorisé la coopération IO. Cela n'a pas empêché les ministres les plus impliqués dans la gouverne centrale de l'État de jouer un rôle clé dans la décision d'entreprendre les changements, de les préparer, d'en assurer l'adoption et d'en surveiller l'implantation. Les hauts dirigeants administratifs ont aussi joué un rôle essentiel dans la préparation et la réalisation de ces changements : malgré quelques résistances, surtout liées

aux formes d'imputabilité, ces dirigeants ont contribué à convaincre et à instrumenter les dirigeants politiques pour qu'ils opèrent des changements importants au cadre de gestion gouvernementale, dans le sens de la nouvelle philosophie de gestion fondée sur la responsabilisation qui s'est articulée à compter du début des années 1980. Nous avons vu à cet égard l'importance du mouvement d'autonomisation et de singularisation des MO et l'articulation de relations partenariales entre les MO, ainsi qu'entre les MO et le CT. Nous avons aussi conclu de nos résultats que le changement ne serait pas allé aussi loin ni aussi profondément si les élus et les dirigeants politiques n'avaient pas exercé le leadership qu'ils ont exprimé.

En analysant les mesures prises par l'État québécois, nous avons constaté que les dirigeants politiques et administratifs, même s'ils étaient très ouverts aux courants de pensée et aux expériences en vogue dans les pays de l'OCDE, ne s'étaient pas employés à copier les idées et les pratiques d'ailleurs, mais les avaient plutôt adaptées au cadre de gestion en vigueur.

Nous avons fait la démonstration que la formulation du cadre de gestion a un impact sur le potentiel de coopération entre MO et sa pratique, avec la levée de nombreux obstacles et l'ajout de nouveaux moyens mis à la disposition des MO, répondant ainsi partiellement à notre questionnement initial sur l'existence de facilitateurs et de freins à la coopération IO. En regardant les évaluations de la mise en œuvre de cet encadrement au-delà de 2003, une période d'implantation et d'expérimentation du nouveau cadre de gestion gouvernementale défini en 2000, nous avons observé que l'encadrement de la coopération IO était loin d'atteindre tout le potentiel souhaité par les autorités politiques, qui continueront d'ailleurs à le faire évoluer après 2003. En tirant des enseignements de notre recherche, nous pensons que des changements de cette ampleur nécessitent plusieurs cycles annuels d'apprentissage avant de pouvoir donner leur plein effet et, inévitablement, des mises au point.

Liens avec d'autres recherches

Plusieurs sections du chapitre précédent l'ont mis en lumière, des relations peuvent être établies entre nos résultats et de nombreuses autres recherches et ouvrages cités dans notre démarche. En plus des nombreuses comparaisons avec la recherche de Bouckaert et al, dans les 15 liens que nous avons fait entre nos résultats et ces œuvres, certains confirment, éclairent ou encore diffèrent de leurs positions ou constations. Confirmant les vues d'Olsen pour qui l'organisation

bureaucratique est une part du répertoire de formes, tout comme les organisations de type marché et réseau, qui coexistent dans les États, et les recherches de Christensen et Laegreid concluant que les différentes formes de coordination représentent plus des dimensions complémentaires que des dimensions alternatives, nos résultats montrent en plus la façon dont ce mixage des formes de coordination hiérarchique et de coopération IO peut s'accomplir et se modifier sur une période d'un quart de siècle. Nous n'avons pas trouvé cependant comme Christensen et Laegreid que la coordination horizontale dispose de moins de leviers instrumentaux que la coordination verticale, pas plus que nous pouvons endosser leur constat sur le peu d'influence des acteurs stratégiques dans les différentes stratégies de coordination. Dans la même veine, nos résultats donnent des indications sur les principales parties du modèle bureaucratique décrit par Weber qui sont affectées par l'introduction des formes de marché et de réseau, l'autorité hiérarchique et les juridictions fixes, et donnent une réponse à la question qu'il se posait sur l'origine des facteurs qui influencent le plus l'évolution de l'organisation bureaucratique (ici les facteurs externes).

Nous avons aussi fait ressortir que trois des propositions théoriques de Campbell émanant de sa théorie de l'innovation contrainte trouvent un écho dans nos résultats et que son modèle d'analyse du changement institutionnel pourrait être utile pour pousser les analyses sur la coopération IO, au même titre que la grammaire de Crawford et Ostrom pourrait servir à analyser et à améliorer les énoncés institutionnels. Plusieurs changements introduits dans l'organisation québécoise en matière de coopération IO et de coordination peuvent être qualifiés d'innovations et nous avons vu, confirmant en cela les analyses de M. Gow, que si le Québec a appris des autres, il ne s'est pas livré à une copie, mais a plutôt adapté les idées et pratiques à son cadre de gestion. Sur ce filon, nous avons trouvé un rapprochement avec nos résultats dans une recherche menée dans les pays de l'Union européenne (Innobarometer) où les chercheurs ont trouvé que les principales sources d'innovation se trouvaient dans l'adoption de nouvelles lois et règlements, suivie par de nouveaux mandats pour des services en ligne, de nouvelles priorités dans les politiques publiques et des réductions budgétaires.

En suivant la piste proposée par B. Gray sur les facteurs favorables ou défavorables à la collaboration et ceux sur lesquels les acteurs n'avaient pas de contrôle (facteurs institutionnels ou sociétaux), nous avons fait valoir que nos résultats montraient que les acteurs pouvaient avoir, sur une moyenne ou longue période, une influence sur certains facteurs institutionnels. Nous trouvons dans nos analyses une confirmation des conclusions de la recherche de Hardy et

Phillips qui a mis au jour deux stratégies liées à la coopération (collaboration et acquiescement) et deux liées au conflit (dispute et contestation) et montré que les stratégies de collaboration et de dispute avaient un bon potentiel de synergie et d'innovations.

La théorie de l'avantage collaboratif et de l'inertie collaboratrice d'Huxham et Vangen et leurs différentes propositions sur la pratique de la collaboration ont été utiles à notre cheminement ; elles le sont davantage pour les recherches liées à des projets de coopération ou, pour les praticiens, dans leur mise en œuvre. Il en va de même pour les travaux de Bardach exposant les composantes objectives et subjectives de la capacité collaboratrice IO, des caractéristiques des organisations réseau et du nouveau profil des leaders en coopération exposé par Boltanski et Chiapello, un profil que documentent aussi Huxham et Vangen.

Contribution et portée de la recherche

Quant à la contribution de notre recherche au plan théorique, nous estimons qu'elle se situe principalement à quatre niveaux. Premièrement, elle fournit un complément comparatif à l'étude de Bouckaert et al. sur la coordination dans sept pays de l'OCDE et montre que le cadre conceptuel utilisé peut servir à l'analyse d'un gouvernement provincial ayant des compétences propres et partagées au sein d'une confédération ; nous soutenons aussi que nous sommes allés plus loin qu'eux dans l'analyse systématique des manifestations des instruments de marché et de réseau. Deuxièmement, nous estimons apporter une contribution originale en complétant l'approche de ces auteurs axée sur les mécanismes et instruments de coordination par une analyse des types de relations inter organisationnelles en usage aux différentes périodes considérées : ce complément analytique permet de mieux visualiser les domaines où des changements sont survenus dans les relations hiérarchiques et de coopération IO et aussi de mieux appréhender le mixage de ces types de relations dans la coordination d'ensemble de l'État. Troisièmement, nous proposons une définition générale de la coopération IO dans une administration publique que nous estimons plus explicite que les définitions disponibles sur la coordination ou la collaboration IO : cette définition couvre les dimensions clés du quoi, du pourquoi, du qui et du comment, cette dernière dimension pouvant être déclinée en fonction des domaines de relations IO d'une administration publique pour devenir une définition opérationnelle.

Quatrièmement, à l'aide des apports précédents, il nous a été possible de discerner un encadrement consacré à la coopération IO dans l'arrangement général de la coordination au sein d'un État : nous avons pu identifier les composants de cet encadrement, tracer son évolution, retracer les principaux événements et facteurs en cause, ainsi que les principaux acteurs de ces changements et le rôle qu'ils y ont joué. Nous avons ainsi fait la démonstration que la formulation du cadre de gestion a un impact sur le potentiel de coopération entre MO et sa pratique, avec la levée de nombreux obstacles et l'ajout de nouveaux moyens mis à la disposition des MO, répondant ainsi à notre questionnement initial sur l'existence de facilitateurs et de freins à la coopération IO.

Au *plan empirique*, cette recherche révèle l'évolution du dispositif de coordination au sein de l'État québécois, du milieu des années 1970 à 2003, en faisant ressortir ce qui est de l'ordre de la coordination de type hiérarchique et de l'ordre de la coordination en mode coopératif sous le type réseau et le type marché. Elle met en lumière les principaux événements permettant de révéler la manifestation des différents instruments de coordination utilisés en 1976 et ceux qui se sont ajoutés au dispositif général par la suite. Elle offre un repérage des domaines et des types de relations IO de type coopératif et de type hiérarchique en usage dans l'administration québécoise, une nomenclature pour servir à des recherches dans d'autres administrations publiques. La recherche fait émerger les contextes et les motifs à l'origine de ces changements. Elle fournit également une compréhension de l'évolution de chacun des mécanismes de coordination et de la dynamique nouvelle formée par l'agencement évolutif de ces mécanismes dans l'État québécois. L'apport comparatif de notre recherche est inédit : elle permet de qualifier et de situer la trajectoire d'évolution de la coordination au Québec par rapport à celle de sept pays et de comparer les facteurs qui ont influencé ces cheminements.

Comme considération générale sur la portée de cette recherche, nous pensons qu'elle ajoute un élément dans la mosaïque des travaux scientifiques portant sur la coopération inter organisationnelle, sur la coordination et sur l'évolution des formes organisationnelles, mais un éclairage de plus grande ampleur dans les études sur ces objets dans les administrations publiques des États ayant en commun un régime parlementaire de type Westminster. Nous estimons que les personnes qui connaissent l'administration publique québécoise sortiront de cette lecture avec un regard différent sur son fonctionnement et son évolution. Le cadre conceptuel que nous avons utilisé et enrichi pourrait servir à d'autres recherches similaires dans

d'autres administrations publiques ayant des caractéristiques comparables et le matériel recueilli pourrait être utilisé pour des recherches sur d'autres objets dans l'administration publique québécoise. Pour les praticiens de l'administration publique, elle pourra servir de base de réflexions et d'instrumentation pour l'analyse des relations IO de leur MO et pour mener leurs projets de coopération. Les étudiants de diverses disciplines pourront aussi tirer profit de cette recherche de maintes façons.

Les limites

Nous avons indiqué que les *limites* de notre recherche tenaient en partie à celles reliées au cadre conceptuel de Bouckaert et al. (une hypothèse d'évolution reposant sur deux facteurs alors que 11 autres sont identifiés, la définition pas toujours exclusive des types d'instruments de coordination et la difficulté d'appliquer la typologie, la définition limitative de la coordination) et d'autres à nos propres choix, telle la nouveauté de la définition de la coopération IO et de la typologie des types de relations IO, les limites de l'analyse comparative en raison des différences dans les compétences et les pouvoirs des États souverains et d'une province ; nous ne pouvons pas nous prononcer sur l'ampleur réelle de la coopération IO ni sur ses effets, l'absence d'un portrait d'ensemble de l'encadrement de la coopération IO à un moment précis n'aidant pas.

En plus des onze thèmes d'investigation proposés par Bouckaert et al. à la fin de leur étude, nous avons indiqué plusieurs *pistes de recherches* découlant de notre projet initial et des travaux que nous venons de réaliser. Sur les construits théoriques, il serait utile de raffiner les instruments de coopération et de coordination, de tester la typologie des relations IO et la définition de la coopération IO. Il serait pertinent de poursuivre l'étude des périodes de gouvernement plus récentes au Québec pour enrichir l'historique de l'encadrement de coopération IO. Il est probable que d'autres types d'instruments de coopération et de coordination, ainsi que d'autres types de relations IO s'ajouteront à la liste et que la configuration d'ensemble du dispositif de coordination gouvernementale continuera d'évoluer.

Nos analyses nous mènent à la conclusion qu'il paraît difficile de procéder à des analyses sur la coopération IO dans l'administration publique québécoise, ou dans une autre administration publique, sans prendre en considération l'encadrement qui lui est consacré tout comme l'encadrement de la coordination hiérarchique.

La toile de fond étant dessinée et l'armature de la coopération IO étant révélée, il serait intéressant d'examiner quel usage les MO font du potentiel de coopération IO à leur disposition et de mieux répondre à une question que nous n'avons traitée que partiellement : qu'est-ce que cela change pour le citoyen?

BIBLIOGRAPHIE

ALBERT, Marie-Noëlle et Marie-Josée AVENIER (2011), « Légitimation de savoirs élaborés dans une épistémologie constructiviste à partir de l'expérience de praticiens », *Recherches Qualitatives*, Vol. 30(2), p. 22-47.

ALEXANDER, Ernest R. (1995). *How Organizations Act Together – Interorganizational Coordination in Theory and Practice*, London, Gordon and Breach Publishers.

ALEXANDER, Robert et Rosemary O'LEARY (2009). « Collaborative Approaches to Public Organization Start-Ups », dans O'Leary et coll. (dir), *The Collaborative Public Manager : New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 197-213.

ANTIDOTE HD, v. 4.1, 2010 [cédérom], Dictionnaires, Druide informatique.

L'appareil gouvernemental et législatif de l'état québécois de 1960 à 1980, (sans mention d'auteur et d'éditeur), (JL 252. A646).

ASSOCIATION DES CADRES SUPÉRIEURS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1999), *Histoire de l'Association des cadres supérieurs du gouvernement du Québec 1976-1998*, publication de l'Association.

BACHMANN, Reinhard et Akbar ZAHEER (2008). « Trust in Inter-organizational Relations », dans Cropper et coll. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford, New York, Oxford University Press, p. 533-554.

BARDACH, Eugene (1998). *Getting Agencies to Work Together – The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington, Brooking Institution Press.

BARNARD, Chester I., (1938), *The Functions of The Executive*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1968.

BARNARD, Chester I., in *Classics of Public Administration*, Eds Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde, 8^e éd., Boston, Cengage Learning, consultation électronique.

BAZINET, André (1976), *Les commissions d'enquête au Québec (de 1960 à 1966) comme organismes d'étude et de consultation*, Université de Montréal, mémoire de maîtrise en science politique.

BERGERON, Gérard (1984), *Pratique de l'État au Québec*, Montréal, Québec/Amérique.

BERNARD, André (1991), « Les politiques gouvernementales » dans *L'année politique au Québec, 1991*, dir. Denis Monière, Montréal, Le Devoir – Québec Amérique.

BERNARD, Louis (1987). *Réflexions sur l'art de se gouverner: essai d'un praticien*, Montréal, Québec/Amérique.

BERNIER, Luc (1994), « L'évolution des sociétés d'État au Québec depuis 1960 » dans *Québec : État et société*, Alain-G. Gagnon (dir.), Montréal, Éditions Québec Amérique.

BERTRAND, Mario (2003), « Tranquille » dans *Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille*, dir. Guy Lachapelle et Robert Comeau, Québec, Presses de l'Université Laval.

BOLDUC, Roch (2003), « Éthique et loyauté », dans *Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille*, dir. Guy Lachapelle et Robert Comeau, Québec, Presse de l'Université Laval.

BOLDUC, Roch (2012), *Le mandarin de l'ombre – De la grande noirceur à la Révolution tranquille*, Québec, Septentrion.

BOLTANSKI, Luc et Ève CHIAPELLO (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

BOLTANSKI, Luc et Laurent THÉVENOT (1991). *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, NRF essais.

BORGEAT, Louis, René DUSSAULT et Lionel OUELLET avec la collaboration de Patrick MORAND et Marcel PROULX (1982), *L'administration québécoise – organisation et fonctionnement*, Québec, Presse de l'Université du Québec, ENAP.

BOUCKAERT, Geert, PETERS, B. Guy et Koen VERHOEST (2010), *The Coordination of Public Sector Organizations – Shifting Patterns of Public Management*, New York, Palgrave, Macmillan.

BOURASSA, Robert (1995), *Gouverner le Québec*, Montréal, FIDES.

BOURGAULT, Jacques et Iain GOW (1989), « L'administration publique » dans *L'année politique au Québec, 1988-1989*, dir. Denis Monière, Montréal, Le Devoir – Québec Amérique.

BOURGAULT, Jacques et Iain GOW (1992), « L'administration publique : entre l'autonomie et le contrôle », *L'année politique au Québec, 1992*, dir. Denis Monière, Montréal, Département de science politique, Université de Montréal.

BOURGAULT, Jacques et Iain GOW (1995), « L'administration publique – une autre façon de gouverner » dans *L'Année politique au Québec 1994-1995*, Denis Monière et Roch Côté éd., Montréal, Fides, version électronique consultée.

BOURGAULT, Jacques et Stéphane DION (1990), « L'administration publique » dans *L'année politique au Québec, 1989-1990*, dir. Denis Monière, Montréal, Le Devoir – Québec Amérique.

BOURGAULT, Jacques et Stéphane DION (1994), « L'administration publique » dans *L'année politique au Québec, 1993-1994*, dir. Denis Monière, Montréal, Fides, Le Devoir.

BOURGAULT, Jacques (2004), « La 'gestion horizontale' : une autre mode passagère ou une percée durable? », dans Venne, Michel (dir.) (2004). *L'Annuaire du Québec 2004*, St-Laurent, Fides, p. 693-695.

BRUDNEY, Jeffrey L., Chung-Lae CHO et Deil S. WRIGHT (2009). « Understanding the Collaborative Public Manager: Exploring Contracting Patterns and Performance for Service Delivery by State Administration Agencies in 1998 and 2004 », dans O'Leary et coll. (dir), *The*

Collaborative Public Manager : New Ideas for the Twenty-first Century, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 117-135.

CAMPBELL, John L. (2004). *Institutional Change and Globalization*, Princeton and Oxford, Princeton University Press.

CANADA (2013), *Figure 1.1 : Population des 50 dernières années, Québec*, Statistiques Canada, site internet consulté le 25 février 2013.

CANADA (2014), « Concepts analytiques : dollars courants et dollars constants », Statistique Canada, site internet de l'institution consulté le 16 janvier 2014.

CARDINAL, Jacqueline et Laurent LAPIERRE (2011), *Guy Coulombe – Le goût du pouvoir public*, Québec, Presses de l'Université Laval.

CARON, Jean-François (2015), *Lucien Bouchard – le pragmatisme politique*, Québec, Presses de l'Université Laval, Agora canadienne.

CELLARD, André (1997). « L'analyse documentaire », dans Poupart et coll., *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin éditeur, p. 251 à 289.

CHAGNON, Jacques (2005), *La Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale*, Revue parlementaire canadienne, vol. 28, no. 2, 2005, version électronique consultée.

CHARIH, Mohamed et Lucie ROUILLARD (1997), « The New Public Management ». In Charih & Daniels 1997, *Nouveau management public et administration publique au Canada*, Institut d'administration publique du Canada, p 27-45.

CHISHOLM, Donald (1989). *Coordination without Hierarchy - Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Berkeley, University of California Press.

CHRISTENSEN Tom, Per LAEGREID (2008), « The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case », *Public Organization Review*, document électronique, 6 juin 2008.

CÔTÉ, Louis (2004). *La gestion de crise dans un contexte interorganisationnel : les apprentissages systémiques tirés de la tempête de verglas de 1998*, dans Proquest Dissertation [en ligne], 690 p., thèse (PhD) en administration de l'Université de Sherbrooke.

CÔTÉ, Louis et Bachir MAZOUZ (2005), *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et organismes*, Québec, ENAP, septembre 2005.

CÔTÉ, Louis, Benoît LÉVESQUE et Guy MORNEAU (2009). *État stratège et participation citoyenne*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

CROPPER, Steve, Mark EBERS, Chris HUXHAM et Peter SMITH RING (dir.) (2008). *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford, New York, Oxford University Press.

CROPPER, Steve et Ian PALMER (2008). « Change, Dynamics, and Temporality in IOR », dans Cropper et coll. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford, New York, Oxford University Press, p. 635-663.

CROZIER, Michel et Erhard FRIEDBERG (1977). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions du Seuil, Essais.

DESLAURIERS, J.-P. (1991), *Recherche qualitative - Guide pratique*, Montréal, McGraw-Hill.

DESLAURIERS, J.-P. et Michèle KÉRISIT (1999). « Le devis de recherche qualitative », dans Poupart et coll., *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin éditeur, p. 85-169.

DION, Stéphane et Iain GOW (1988), « L'administration publique québécoise à l'heure des libéraux » dans *L'année politique au Québec, 1987-1988*, dir. Denis Monière, Montréal, Le Devoir – Québec Amérique.

DION, Stéphane et Iain GOW (1991), « L'administration publique » dans *L'année politique au Québec, 1991*, dir. Denis Monière, Montréal, Université de Montréal, Le Devoir – Québec Amérique.

DUCHESNE, Pierre (2004), *Jacques Parizeau, tome III, le Régent*, Montréal, Québec/Amérique.

DUFOUR, Caroline (2012), *L'institutionnalisation du management public au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

DUTRISAC, Robert (2002), « Le réseau de la santé réagit bien au plan de relance », *Le Devoir*, 20 novembre 2002.

EMERSON, Kirk (2009). « Synthesizing Practice and Performance in the Field of Environmental Conflict Resolution », dans O'Leary et coll. (dir), *The Collaborative Public Manager : New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 215-231.

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, *Bottin de la collation des grades 2013*. Mot du Directeur général.

EUROPEAN COMMISSION, 2011, *Innobarometer 2010 – Analytical Report : Innovation in Public Administration*, document électronique.

FAVREAU, Louis (2010). *Mouvement coopératif : une mise en perspective*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

FAYOL, Henri (1916), *Administration industrielle et générale*, Dunod, éd. 1970.

FLEISCHMAN, Rachel (2009). « To Participate or Not to Participate? Incentives and Obstacles for Collaboration », dans O'Leary et coll. (dir), *The Collaborative Public Manager : New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 31-52.

FORTIN, Pierre (2003), « L'économie du Québec » dans *Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille*, dir. Guy Lachapelle et Robert Comeau, Québec, Presses de l'Université Laval.

GARANT, Me Patrice (1970), dans *Les Cahiers de droit*, vol. 11, n° 1.

GARON, Robert, *Les Archives nationales du Québec : la mémoire de la nation*, consulté sur internet le 15 octobre 2013.

GÉLINAS, André (1975), *Organismes autonomes et centraux*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

GÉLINAS, André (2002), *L'intervention et le retrait de l'État – L'impact sur l'organisation gouvernementale*, Québec, Presses de l'Université Laval.

GÉLINAS, André (2003), *L'administration centrale et le cadre de gestion – Les ministères, les organismes, les agences, les appareils centraux*, Québec, Presses de l'Université Laval.

GERMAIN, Georges-Hébert (2012), *Robert Bourassa*, Montréal, Libre expression.

GIDDENS, Anthony (1987). *La constitution de la société*, Paris, Presses universitaires de France.

GOW, James I. (1984), *La réforme institutionnelle de la fonction publique de 1983 : contexte, contenu et enjeux*, Politique, n° 6.

GOW, James Iain (1986). *Histoire de l'administration publique québécoise – 1867-1970*, Montréal, L'Institut d'administration publique du Canada et les Presses de l'Université de Montréal.

GOW, James Iain (1989), *Member's survey on theory, practice and innovation in public administration*, Administration publique du Canada, vol. 32, no 3, octobre.

GOW, James Iain (1993), *Les problématiques changeantes en administration publique (1965-1992)*, Revue québécoise de science politique, no 23, hiver 1993.

GOW, James Iain (1994), *Learning from Others – Administrative Innovations Among Canadian Governments*, IAPC/Centre canadien de gestion.

GOW, Iain et André GUERTIN (1999), « Les partis de gouvernement et l'administration publique : les convergences l'emportent » dans *L'année politique au Québec, 1997-1998*, dir. Robert Boily, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, version consultée en ligne.

GOW, Iain (2010), « L'État et l'administration publique au Québec en 1960 », Communication présentée lors de la Conférence de l'ENAP sur « L'État et l'Administration publique dans la construction de la modernité du Québec », Québec, les 23 et 24 mars, 1994, *L'État québécois en perspective*, Québec, Observatoire de l'ENAP, ENAP.

GOW, Iain (2011-2012), *Le rôle des commissions d'enquête dans le système parlementaire*, Bulletin d'histoire politique, volume 16, numéro 1.

GRADDY, Elisabeth A. et Bin CHEN (2009). « Partner Selection and the Effectiveness of Interorganizational Collaborations », dans O'Leary et coll. (dir), *The Collaborative Public*

Manager : New Ideas for the Twenty-first Century, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 53-69.

GRAY, Barbara (2008). « Intervening to Improve Inter-organizational Partnerships », dans Cropper et coll. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford, New York, Oxford University Press, p. 664-690.

GUAY, Herman (1994), « Le patronat : une année d'inquiétude » dans *L'année politique au Québec, 1993-1994*, dir. Denis Monière, Montréal, Fides, Le Devoir.

HARDY, Cynthia et Nelson PHILLIPS (1998). « Strategies of Engagement : Lessons from the Critical Examination of Collaboration and Conflict in an Interorganizational Domain », *Organization Science*, Vol. 9, No. 2, March-April 1998, p. 217-230.

HIBBERT, Paul, Chris HUXHAM et Peter SMITH RING (2008). « Managing Collaborative Inter-organizational Relations », dans Cropper et coll. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford, New York, Oxford University Press, p. 390-416.

HICKLIN, Alisa, Laurence J. O'TOOLE JR, Kenneth J. MEIER et Scott E. ROBINSON (2009). « Calming the Storms: Collaborative Public Management, Hurricanes Katrina and Rita, and Disaster Response », dans O'Leary et coll. (dir.), *The Collaborative Public Manager : New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 95-114.

HUXHAM, Chris et Nic BEECH (2008). « Inter-organizational Power », dans Cropper et coll. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford, New York, Oxford University Press, p. 555-579.

HUXHAM, Chris et Siv VANGEN (2005). *Managing to Collaborate : the theory and practice of collaborative advantage*, London, New York, Routledge.

JONES, Candace et Benyamin B. LICHTENSTEIN (2008). « Temporary Inter-organization Projects : How Temporal and Social Embeddedness Enhance Coordination and Manage Uncertainty », dans Cropper et coll. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford, New York, Oxford University Press, p. 231-255.

KINGDON, John W., (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2e édition (1984, 1^{ière} édition), New York, Longman.

KLIJN, Erik-Hans (2008). « Policy and Implementation Networks: Managing Complex Interactions », dans Cropper et coll. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford, New York, Oxford University Press, p. 118-146.

LAROUSSE (Page consultée le 19 septembre 2011), *Dictionnaire* [en ligne], <http://www.larousse.fr/encyclopedie/nom-commun-nom/coopération/37076>.

L'ÉCUYER, R. (1987). « L'analyse de contenu : notion et étapes », dans J.-P. Deslauriers (dir.), *Les méthodes de la recherche qualitative*, Sillery (Québec), Presses de l'Université du Québec, p. 49-65.

LEMIEUX, Vincent (2003), « Robert Bourassa et les trois arènes d'un parti politique » dans *Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille*, dir. Guy Lachapelle et Robert Comeau, Québec, Presses de l'Université Laval.

LE MOIGNE, Jean-Louis (1999). *Les épistémologies constructivistes*, 2e édition, Paris, PUF, coll. Que sais-je? No 2969.

LE PETIT LAROUSSE ILLUSTRÉ 1992 (1991), *Dictionnaire encyclopédique*, Paris, Larousse.

LITTRÉ (Page consultée le 19 septembre 2011), *Dictionnaire* [en ligne], <http://francois.gannaz.free.fr/Littre/xmlittre.php?requete=coop%E9rer>

LONGTIN, Marie-Josée (1998), *La réforme de la justice administrative : genèse, fondements et réalités*, Marie-Josée Longtin, Conférence des juristes de l'État (13e : 1998 : Québec, Québec). Actes de la XIIIe Conférence des juristes de l'État, Cowansville, Québec : Y. Blais, c1998.

LOTIA, Nuzhat et Cynthia HARDY (2008). « Critical Perspectives on Collaboration », dans Cropper et coll. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford, New York, Oxford University Press, p. 366-389.

MANDELL, Myrna P. et Robyn KEAST (2008). « Voluntary and Community Sector Partnerships: Current Inter-organizational Relations and Future Challenges », dans Cropper et coll. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford, New York, Oxford University Press, p. 175-202.

MARKOVA, I. (2003). « Les *focus groups* », dans S. Moscovici et F. Buschini (dir.), *Les méthodes des sciences humaine*, Paris, PUF, p. 221-231.

MASSICOTTE, Louis (1994), « La vie parlementaire » dans *L'année politique au Québec, 1993-1994*, dir. Denis Monière, Montréal, Fides, Le Devoir.

MASSICOTTE, Louis (1995), « La vie parlementaire : l'état de grâce écourtée » dans *Année politique au Québec 1994-1995*, Denis Monière et Roch Côté éd., Montréal, Fides, version électronique consultée.

MASON, J. (2002). *Qualitative Researching*, London, Sage Publications.

McGUIRE, Michael (2009). « The New Professionalism and Collaborative Activity in Local Emergency Management », dans O'Leary et coll. (dir), *The Collaborative Public Manager : New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 71-93.

MINTZBERG, Henry (1982). *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Éditions d'organisation et Montréal, Éditions Agence d'ARC Inc. [*The Structuring Of Organizations. A Synthesis of the Research*, 1979].

MORIN, Benoît (1988), « Pour une administration inventive, efficace et responsable ». Conférence de M. Benoît Morin, secrétaire général du gouvernement, devant les membres de l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) - région de Québec, le 21 janvier 1988. Publié par l'Office des ressources humaines.

NAUD, Didier et Benoît MELET (2008). *Transversalité et coopération dans l'entreprise réseau*, Paris, Les Éditions Démos.

NOOTEBOOM, Bart (2008). « Learning and Innovation in Inter-organization Relationships », dans Cropper et coll. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford, New York, Oxford University Press, p. 607-634.

NOREAU, Pierre (1994), « Le mouvement syndical » dans *L'année politique au Québec, 1993-1994*, dir. Denis Monière, Montréal, Fides, Le Devoir.

L'Observatoire de l'administration publique, École nationale d'administration publique du Québec : *L'État québécois en perspective, La fonction publique québécoise*, automne 2012 ; *L'État québécois en perspective*, « Les institutions objets de décentralisation politique » ; *L'État québécois en perspective*, « Les trois réseaux de l'éducation », hiver 2012 ; *L'État québécois en perspective*, « Les institutions du pouvoir législatif » ; « L'État québécois en perspective », hiver 2013.

O'LEARY, Rosemay et Lisa BLOMGREN BINGHAM (dir.) (2009). *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press.

OLSEN, Johan P. (2005), « Maybe it is time to rediscover bureaucracy », *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 16, No. 1 (Jan., 2006), pp. 1-24.

OSTROM, Elinor (2005). *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

OUELLET, Lionel (1997), *Étude sur l'action des gouvernements du Québec, de 1960 à 1994*, Étude préparée pour le Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux, Québec, Université du Québec, ENAP.

PAQUET, Gilles, (2003), « La méso-économie : l'homme de Buridan et ses demi-mesures » dans *Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille*, dir. Guy Lachapelle et Robert Comeau, Québec, Presses de l'Université Laval.

PARISELLA, John (2003), « Un homme de parti » dans *Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille*, dir. Guy Lachapelle et Robert Comeau, Québec, Presses de l'Université Laval.

PELLETIER, Réjean (1988), « La vie parlementaire » dans *L'année politique au Québec, 1987-1988*, dir. Denis Monière, Montréal, Le Devoir – Québec Amérique.

PELLETIER, Réjean (1989), « La vie parlementaire » dans *L'année politique au Québec, 1988-1989*, dir. Denis Monière, Montréal, Le Devoir – Québec Amérique.

PELLETIER, Réjean (1991), « La vie parlementaire » dans *L'année politique au Québec, 1990-1991*, dir. Denis Monière, Montréal, Département de science politique, Université de Montréal, consultation en ligne, section : « La déconfiture des élus municipaux ».

PELLETIER, Réjean (1992), « La vie parlementaire » dans *L'année politique au Québec, 1992*, dir. Denis Monière, Montréal, Département de science politique, Université de Montréal.

PIRES, A. P. (1997). « Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique », dans Poupart et coll. (dir.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin éditeur, p 113-169.

PLASSE, Micheline (1981), « Les chefs de cabinet ministériels au Québec : la transition du gouvernement libéral au gouvernement péquiste (1976-1977) », dans *Revue canadienne de science politique*, XIV, 2 (juin 1981).

POSNER, Paul L. (2009). « A Public Administration Education for the Third-Party Governance Era: Reclaiming Leadership of the Field », dans O'Leary et coll. (dir.), *The Collaborative Public Manager : New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 233-253.

POUPART, Jean (1997). « L'entretien de type qualitatif : considérations épistémologiques, théoriques et méthodologiques », dans Poupart et coll. (dir.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin éditeur, p. 173-209.

POURTOIS, J.-P. et coll. (2006). « Postures et démarches épistémiques en recherche », dans Paillé P. (dir.), *La méthodologie qualitative : posture de recherche et travail de terrain*, Paris, A. Collin. p. 162-200.

PROVAN, Keith G. et Jörg SYDOW (2008). « Evaluating Inter-organizational Relationships », dans Cropper et coll. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford, New York, Oxford University Press, p. 691-716.

QUÉBEC, *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor. Bulletins publiés de janvier 1996 à juin 2001 (16 numéros plus deux numéros spéciaux, sur la réforme administrative).

QUÉBEC, Commission de la fonction publique, *Rapport annuel 1965-1966 ; Rapport annuel 1968*, Éditeur officiel du Québec.

QUÉBEC, Conseil du trésor, *Rapport annuel de gestion 2001-2002 ; Rapport annuel de gestion 2002-2003*, Les publications du Québec.

QUÉBEC, *Crédits du Québec 1975/76 ; Crédits pour l'année financière se terminant le 31 mars 1977 ; Crédits 1977-1978 ; Crédits du Québec, 1983-1984 ; Crédits du Québec 1984-1985 ; Crédits du Québec 1985-1986*, Gouvernement du Québec, Conseil du trésor.

QUÉBEC, *Débats de l'Assemblée nationale*, Assemblée nationale du Québec (nombreuses citations).

QUÉBEC, Directeur général des élections du Québec, *Données sur les résultats du référendum de 1995*, site internet.

QUÉBEC, *Discours du budget du Québec, 31 mars 1966 ; Budget des dépenses, année financière se terminant le 31 mars 1970 ; Discours du budget, 18 juin 1970 ; Discours du budget, 25 mars 1971 ; Discours sur le budget, 18 avril 1972 ; Discours sur le budget 1973/74, 29 mars 1973 ; Discours du budget sur le budget 1975/76, 17 avril 1975 ; Discours du budget 1977-1978, 12 avril 1977 ; Discours du budget, 1979-1980, 27 mars 1979 ; Discours sur le*

budget - 1980-1981, 25 mars 1980 ; *Discours sur le budget - 1981-1982*, le 10 mars 1981 ; *Discours sur le budget - 1982-1983*, le 25 mai 1982 ; *Discours du budget - 1983-1984*, 10 mai 1983 ; *Discours sur le budget - 1984-1985*, 22 mai 1984 ; *Discours sur le budget - 1985-1986*, le 23 avril 1985 ; *Budget 1990-1991 – Discours sur le budget, 1990-1991*, 26 avril 1990 ; *Discours sur le budget 2002-2003*, le 1^{er} novembre 2001.

QUÉBEC, Gazette officielle du Québec (nombreuses citations).

QUÉBEC, *L'histoire de la vérification interne au Gouvernement du Québec 1961-2000*, sur le site : <http://www.frvi.gouv.qc.ca/frvi/historique.asp>.

QUÉBEC, Lois du Québec (nombreuses citations sous divers sigles, selon les refontes de l'époque).

QUÉBEC, ministère du Conseil exécutif (1979 à 2001), *Rapports annuels de 1979 à 2000 et rapports annuels de gestion de 2001 à 2003*. Éditeur officiel du Québec et Les publications du Québec.

QUÉBEC, ministère de la Culture et des Communications, *Rapport annuel de gestion 2001-2002 ; Rapport annuel de gestion 2002-2003*, Les publications du Québec.

QUÉBEC, *Nombre de ministres dans les Cabinets et la représentation féminine depuis 1962*, site internet de l'Assemblée nationale du Québec.

QUÉBEC, *Notes explicatives sur les Crédits 1973-74*, Gouvernement du Québec, ministère des Finances, Conseil du trésor. *Notes explicatives sur les Crédits 1974-75*, Gouvernement du Québec, Conseil du trésor. *Notes explicatives sur les Crédits 1976-77*, Gouvernement du Québec, Conseil du trésor.

QUÉBEC Ministère de la fonction publique, *Rapport annuel 1969-1970, Rapport annuel 1970-1971, Rapport annuel 1971-1972, Rapport annuel 1974-1975, Rapport annuel 1975-1976, Rapport annuel 1976-1977*, Éditeur officiel du Québec.

QUÉBEC, Office des ressources humaines. Tous les rapports annuels : 1985 à 1996, Éditeur officiel du Québec.

QUÉBEC, *Les titulaires de ministères depuis 1867*, site internet de l'Assemblée nationale du Québec.

QUÉBEC (1972), *Le système de budget par programmes et son utilisation au gouvernement du Québec*, Gouvernement du Québec, Conseil du trésor, avril 1972.

QUÉBEC (1976), *Annuaire du Québec 1975-76*, Éditeur officiel du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec.

QUÉBEC (1976), *Répertoire administratif du Québec 1976*, Éditeur officiel du Québec.

QUÉBEC (1979), *Rapport annuel 1977-1979*, Ministère de la Justice du Québec, Éditeur officiel du Québec.

QUÉBEC (1978), *Annuaire du Québec 1977-78*, Éditeur officiel du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec.

QUÉBEC (1983), *Rapport de la Commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée*, (Vaugeois-French), Assemblée nationale du Québec.

QUÉBEC (1982), *Rapport de la Commission Bisailon : « Pour une fonction publique sensible aux besoins des citoyens, moderne, efficace et responsable »*, Commission spéciale sur la fonction publique, Assemblée nationale du Québec, 10 juin 1982.

QUÉBEC (1986), *Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales – Rapports*.

QUÉBEC (1986), *Pour une rénovation de l'administration publique - Projet de plan d'action pour 1986-1987 et 1987-1988*, Secrétariat du Conseil du trésor.

QUÉBEC (1986), *Reflets*, numéro spécial de mai 1986, Conseil du trésor.

QUÉBEC (1986), *Réglementer moins et mieux : rapport final du groupe de travail sur la déréglementation*, 2 vol., Québec, Les publications du Québec, juin 1986.

QUÉBEC (1986), *De la révolution tranquille... à l'an deux mille – Rapport du comité sur la privatisation des sociétés d'État*, présenté à M. Pierre Fortier, Ministre délégué à la Privatisation, juin 1986.

QUÉBEC (1988), *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la fonction publique*, Conseil du trésor.

QUÉBEC (1989) *Pour améliorer la santé et le bien-être au Québec*, ministère de la Santé et des Services sociaux.

QUÉBEC (1991), *Au service du citoyen, la raison d'être de la fonction publique du Québec, rapport final* (dit rapport Lemieux-Lazure), Assemblée nationale du Québec, Commission du budget et de l'administration, 17 décembre 1990.

QUÉBEC (1991) *Politique gouvernementale concernant l'amélioration de la qualité des services aux citoyens*, Conseil du trésor, (C.T. 176 753 du 9 avril 1991).

QUÉBEC (1992) *La politique de la santé et du bien-être*, ministère de la Santé et des Services sociaux.

QUÉBEC (1993), « Les finances publiques du Québec: vivre selon nos moyens », document prébudgétaire, ministère des Finances, janvier 1993.

QUÉBEC (1993), *Opération de réaligement de l'administration publique – document de présentation*, ministère du Conseil exécutif, Secrétariat à la réforme administrative et aux emplois supérieurs.

QUÉBEC (1993), *Opération de réaligement de l'administration publique – Présentation de l'axe III*, novembre 1993, ministère du Conseil exécutif.

QUÉBEC (1994), *Présentation des membres du Conseil des ministres et des délégués régionaux du gouvernement de M. Parizeau*, le lundi 26 septembre 1994. Conférence de presse. Document consulté sur internet.

QUÉBEC (1994), *Rapport du Groupe de travail sur la déréglementation au Premier ministre – Recommandations*, juillet 1994.

QUÉBEC (1996), *Discours d'assermentation prononcé par le premier ministre, Monsieur Lucien Bouchard à la salle du Conseil législatif de l'Assemblée nationale*. Lundi 29 janvier 1996.

QUÉBEC (1996), « L'évolution des finances publiques au Québec, au Canada et dans les pays de l'OCDE », Gouvernement du Québec, ministère des Finances.

QUÉBEC (1997), « Élaboration d'un nouveau cadre de gestion des ressources humaines », Gouvernement du Québec, Conseil du trésor.

QUÉBEC (1998), *Politique de l'autoroute de l'information – Agir autrement*, Gouvernement du Québec.

QUÉBEC (1998), *Les unités autonomes de services – rapport synthèse des résultats 1997-1998*, Gouvernement du Québec, ministère du Conseil exécutif.

QUÉBEC (1999) *Les unités autonomes de services – rapport synthèse des résultats 1998-1999*, Gouvernement du Québec, ministère du Conseil exécutif.

QUÉBEC (2000), *Rapport annuel 1999-2000*, ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, Les publications du Québec.

QUÉBEC (2001), « Le premier ministre du Québec présente les membres du Conseil des ministres ». Le premier ministre Bernard Landry, 8 mars 2001.

QUÉBEC (2001), *Rapport annuel 2000-2001*, Conseil du trésor, Les publications du Québec.

QUÉBEC (2002) *Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux – les solutions émergentes*, Gouvernement du Québec.

QUÉBEC (2002), *Directive du premier ministre concernant les règles applicables lors de la cessation d'exercice de certaines fonctions pour l'État*, Québec, ministère du Conseil exécutif, 19 février 2002.

QUÉBEC (2003), *Rapport du Groupe conseil sur l'allègement réglementaire au premier ministre – Une administration plus attentive aux entreprises pour créer plus d'emplois et de richesse*, Gouvernement du Québec.

QUÉBEC (2004), *Moderniser l'État – Pour des services de qualité aux citoyens / Plan de modernisation 2004-2007*, Gouvernement du Québec, mai 2004.

QUÉBEC (2005), *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique – Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec*. Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, novembre 2005.

QUÉBEC (2011), *Historique de la Loi sur l'administration publique, Bilan d'application après 10 ans*, site internet du Secrétariat du Conseil du trésor.

QUÉBEC (site consulté le 25 février 2013), Directeur général des élections du Québec, tableau « Élections générales au Québec 1867-2012 ».

QUESNEL, Louise (1994), « La vie locale et régionale » dans *L'année politique au Québec, 1993-1994*, dir. Denis Monière, Montréal, Fides, Le Devoir.

ROULEAU, Linda (2007). *Théories des organisations: approches classiques, contemporaines et de l'avant-garde*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

RYAN, Claude (2003), « Un essai de bilan » dans *Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille*, dir. Guy Lachapelle et Robert Comeau, Québec, Presses de l'Université Laval.

RYU, Jay Eungha et Hall G. RAINEY (2009). « Collaborative Public Management and Organizational Design », dans O'Leary et coll. (dir), *The Collaborative Public Manager : New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 177-194.

SANDFORT, Jodi et H. Brinton MILWARD (2008). « Collaborative Service Provision in the Public Sector », dans Cropper et coll. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford, New York, Oxford University Press, p. 147-174.

SCOTT, Richard W. (2001), *Institutions and Organizations*, 2e ed., Sage Publications.

SHAFRITZ, M. Albert C. HYDE, 8^e éd., CLASSICS OF PUBLIC ADMINISTRATION, 8^E EDITION, Eds Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde

SMITH RING, Peter (2008), « Theories of Contract and their use in Studying Inter-organizational Relations: Sociological, Psychological, Economic, Management, and Legal », dans Cropper et coll. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford, New York, Oxford University Press, p. 502-524.

TREMBLAY, Martine (2006), *Derrière les portes closes – René Lévesque l'exercice du pouvoir (1976-1985)*, Montréal, Québec/Amérique.

TSCHIRHART, Mary, Alejandro AMEZCUA et Alison ANKER (2009). « Resource Sharing: How Resource Attributes Influence Sharing System Choices », dans O'Leary et coll. (dir), *The Collaborative Public Manager : New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 15-29.

VAN SLYKE, David M. (2009). « Collaboration and Relational Contracting », dans O'Leary et coll. (dir), *The Collaborative Public Manager : New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 137-156.

VASTEL, Michel (2001), *Landry – Le grand dérangent*, Montréal, Les Éditions de l'Homme.

WAUGH JR, William L. (2009), « Mechanism for Collaboration in Emergency Management: ICS, NIMS, and the Problem with Command and Control », dans O’Leary et coll. (dir), *The Collaborative Public Manager : New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 157-175.

WEBER, Max (1968). « Bureaucracy », in Eisenstadt, Samuel N., ed., *Max Weber on Charisma and Institution Building : Selected Papers*, Chicago, University of Chicago Press.

WEBER, Max (1978), *Economy and Society*, Berkeley, University of California Press.

WEICK, Karl E. (1995), *Sensemaking in Organizations*, London, Sage Publications.

WILLIAMSON, Oliver E. (1994), *Les institutions de l’économie*, InterÉditions, Paris.

WILLEM, Annick et Marc BUELENS (2007). « Knowledge Sharing in Public Sector Organizations : The Effect of Organizational Characteristics on Interdepartmental Knowledge Sharing », *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford University Press, January 2007, p. 581-606.

WHITE, Jay D. (1992). « Knowledge development and use in public administration: views from postpositivism, poststructuralism and postmodernism », dans Mary Timney Bailey et Richard T. Mayer (dir.), *Public Management in an Interconnected World: Essays in the Minnowbrook Tradition*, New York, Greenwood, p. 159-176.

ANNEXE I

TABLEAU DES TYPES DE RELATIONS INTER ORGANISATIONNELLES DES MO DE
L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE QUÉBÉCOISE : ILLUSTRATIONS ET
RÉFÉRENCES (situation en 2012)

TYPES	SOUS-TYPES	ILLUSTRATIONS (à l'échelle de l'adm. gov.) (non exhaustif)	RÉFÉRENCES
1- Assistance à un MO	1.1 En provenance du central	<p>Prend de nombreuses formes : donner des orientations; assister à la préparation du plan stratégique; soutenir les MO dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales en matière de ressources; proposer des mesures pour améliorer la gestion des ressources humaines; conseiller un MO en matière de gestion administrative; faire des recherches en RH, les coordonner avec celles des MO et les diffuser; assurer à la demande d'un MO ou du gouvernement la mise en œuvre de politiques de RH; développer et maintenir un système intégré d'information pour la gestion des ressources humaines (...)</p> <p>-Le ministre responsable des affaires autochtones veille à la négociation et s'assure de la mise en œuvre de toute entente entre le gouvernement, l'un de ses MO et une nation autochtone (art. 3,48).</p> <p>-Le ministre responsable des affaires intergouvernementales canadiennes et de la francophonie canadienne veille à la négociation et à la mise en œuvre des ententes intergouvernementales canadiennes et administre les programmes d'échanges intergouvernementaux qui en résultent (art. 3.7).</p> <p>-Le MSG favorise le développement d'une expertise de pointe pour que les MO aient accès à des services partagés pour la livraison de services efficaces et à moindre coût, des services que les MO ne pourraient développer par leurs propres moyens (art. 2).</p>	<p>-Loi sur l'administration publique (LAP) chapitre A-6.01 (72, 77,4, 77,11, 77,12).</p> <p>-Loi sur la fonction publique (LFP). L.R.Q. chapitre F-3.1.1 (art. 99, 7 à 13).</p> <p>-Loi sur le ministère du Conseil exécutif, L.R.Q. chapitre M-30.</p> <p>- Loi sur le ministère des Services gouvernementaux, L.R.Q., chapitre M-26.1.</p>
	1.2 À l'initiative d'un MO sectoriel pour la réalisation de sa mission	<p>-Situations innombrables : tout MO dispose de ce pouvoir.</p> <p>-Le MRI effectue des recherches sur les pays (...) afin d'informer les MO quant aux possibilités d'y exporter des produits et services québécois (...). Fait la promotion à l'étranger des produits et services québécois (...) et coordonne l'activité des MO concernés (art. 13).</p>	<p>Inhérent au mandat légal.</p> <p>-Loi sur le ministère des Relations internationales, chapitre M-25.1.1.</p>

	1.3 À la demande d'un MO à un autre	Situations innombrables : tout MO dispose de ce pouvoir.	Inhérent au mandat légal. Sauf pour LAP 77,11 (d'assister pour le CT, à leur demande, les ministères et organismes dans l'élaboration de leur plan stratégique).
2- Consultation d'un autre MO	2.1- Consultation obligatoire de MO.	<p>-Une rubrique à cet effet doit être incluse dans un mémoire au Conseil des ministres (valable aussi pour les décrets). Consultation obligatoire du central en certaines situations.</p> <p>-Consultation obligatoire de la CDPDJ par le gouvernement avant l'adoption de programmes d'accès à l'égalité des MO (art. 92) et avant publication de son projet de règlement (art. 98).</p> <p>-Consultation des MO sur le cadre de GRH par le CT (LAP 30) et les ressources informationnelles (LAP 66).</p> <p>-Le MRI élabore une politique de relations internationales avec les ministères concernés (art. 11).</p> <p>-Le ministre du DDEP ... confie des mandats d'enquête au BAPE sur des questions relatives à l'environnement (section II.1, art. 6.3) et les rapports sont publics (art. 6.7).</p> <p>-Le Conseil supérieur de l'éducation doit donner son avis au ministre sur tout projet de règlement que celui-ci est tenu de lui soumettre (art. 10.1)</p>	<p>-« Fonctionnement du Conseil des ministres 18042008 » : rubriques : « Relations intergouvernementales », « Consultation entre les ministères ».</p> <p>-Charte des droits et libertés de la personne. L.R.Q. chapitre C-12</p> <p>-LAP 30, 66.</p> <p>-Loi sur le ministère des Relations internationales, chapitre M-25.1.1.</p> <p>-Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q. chapitre Q-2.</p> <p>-Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation, L.R.Q. chapitre C-60.</p>
	2.2- Consultation à l'initiative d'un MO.	<p>-Consultation formelle ou informelle d'un autre MO pour l'exercice de sa mission.</p> <p>-Le MRI est conseiller du gouvernement, de ses ministères et organismes sur toute question ayant trait aux relations internationales (art. 11).</p>	<p>Inhérent au mandat légal.</p> <p>-Loi sur le ministère des Relations internationales, chapitre M-25.1.1.</p>
3- Contribution à la mission d'un autre MO	3.1- Mandat légal/décret	<p>-Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale est chargée de l'application de la Loi sur l'assurance-parentale à l'exception du chapitre IV [cotisations] dont l'application relève du ministre du Revenu (art. 152). L'administration confiée au ministre fait l'objet d'une entente entre le Conseil de gestion et le ministre (et peut contenir notamment...) (art. 81). Entente possible aussi avec des MO du gouvernement du Québec pour la communication de renseignements personnels (art. 84). Le ministre [MRQ] remet mensuellement au Conseil de gestion les cotisations qu'il est tenu de percevoir... (art.75).</p> <p>-Le ministre du Revenu est chargé de l'application de la Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires (art.</p>	<p>-Loi sur l'assurance parentale, L.R.Q. chapitre A-29.011.</p> <p>-Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires. L.R.Q. chapitre P-2.2.</p> <p>-Loi sur Services Québec. L.R.Q. chapitre S-6.3.</p>

		77). -Le gouvernement peut rendre obligatoire (par décret) le recours à Services Québec, pour un ou plusieurs organismes publics et aux conditions qu'il fixe, pour l'exercice de fonctions ou d'activités déterminées reliées à la prestation de services aux citoyens ou aux entreprises (art. 8).	
4-Contribution de l'ensemble des MO à une mission du gouvernement	4.1 Coordination par le central	Le gouvernement prend un engagement qu'il fait partager par tous ses MO en chargeant un organisme central d'en coordonner la mise en œuvre. Ex. : accès à l'égalité en emploi; plan de réduction et de contrôle des dépenses; stratégie quinquennale en GRH...	Accès à l'égalité (CT en vertu de LAP art. 35). Plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses 2010-2014 (CT). Stratégie quinquennale de GRH (CT en vertu de LFP, art. 99 : 7.1)
	4.2 Coordination par un MO	Le gouvernement prend un engagement qu'il fait partager par tous ses MO en chargeant un MO d'en coordonner la mise en œuvre. Ex. : accès aux documents des organismes publics; allègement réglementaire et administratif; la diversité, une valeur ajoutée; égalité entre les femmes et les hommes; développement durable et changements climatiques; occupation et la vitalité du territoire; qualité de la langue française...	Loi d'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Plan d'action gouvernemental en matière d'allègement réglementaire et administratif. Plan d'action gouvernemental 2008-2013 La diversité : une valeur ajoutée ; Plan d'action gouvernemental pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2011-2015 ; Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016 Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013
	3.2- Convenu par entente entre MO	-Un organisme public et Services Québec peuvent conclure une entente par laquelle ce dernier s'engage à exercer, pour le compte de cet organisme et aux conditions qui y sont prévues, des fonctions ou des activités déterminées reliées à la prestation de services aux citoyens ou aux entreprises (art. 7, 4, 5).	-Loi sur Services Québec. L.R.Q. chapitre S-6.3
5-Échange d'information	5.1- Initiative d'un MO, base volontaire	Situations innombrables.	Pas de dispositions particulières. Inhérent au mandat légal.
	5.2- Encadrés par la Loi d'accès... et de PRP	Transmission des renseignements non accessibles à un autre organisme dans des contextes spécifiés (art. 41.2). Autorisation de transmission de renseignements personnels pour application d'une loi à certaines conditions (art. 62, 67, 70 ...). Renseignements qui ne peuvent être communiqués (avant 25 ans et autres durées, secret industriel, pouvant nuire à	Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. L.R.Q. chapitre A -2.1.

		une négociation (art. 20, 22, 25, 33 ...).	
	5.3- Obligation de transmettre de l'information	Demandes d'un ministre ou organisme (MCE, SCT, MRQ, VG, CFP, tribunal, enquête ...). Ex. : Un MO de l'Administration gouvernementale doit fournir, sur demande du président du Conseil, tout renseignement utile à l'exercice des fonctions du président ou de celles du CT. (LAP 78). Aussi Services Québec au MSG (art. 49); CSPQ au MSG (art. 53).	LAP. -Loi sur Services Québec. L.R.Q. chapitre S-6.3. -Loi sur le Centre de services partagés du Québec, L.R.Q. chapitre C-8.1.1.
6- Échange de ressources	6.1 Transfert de ressources décidé par le central	Tous les types de ressources.	En vertu des pouvoirs du législateur, du gouvernement et du CT de déterminer la configuration des MO et d'allouer les ressources.
	6.2-Transfert de ressources initié par un MO	Transfert de personnel et ressources diverses d'une unité administrative, proposé par un MO (LAP 54)	LAP.
	6.3 Échange de ressources contre un service (volontaire)	-Transfert de crédits budgétaires contre un service. (LAP 55) - Tout organisme public (...) ainsi que toute personne morale de droit public peuvent requérir un service disponible au CSPQ aux conditions que celui-ci détermine (art. 8). -Un organisme public peut fournir des services à un autre organisme public, sauf si ce service est obligatoirement donné par le CSPQ, à moins que ce dernier ne soit une partie à l'entente (art. 9.1). -Infrastructure Québec détermine un tarif de frais, commissions et honoraires pour ses services (art. 35).	-LAP. -Loi sur le Centre de services partagés du Québec, L.R.Q. chapitre C-8.1.1. -Loi sur Services Québec. L.R.Q. chapitre S-6.3. -Loi sur Infrastructure Québec, L.R.Q. chapitre c. 53.
	6.4 Échange de ressources contre un service (obligé)	-Le gouvernement peut rendre obligatoire le recours au CSPQ pour l'exécution d'un service qui fait partie de sa mission... (art. 10). -Le MSG s'assure que les MO ont à leur disposition les immeubles et autres biens requis pour leur prestation de services (art. 7).	-Loi sur le Centre de services partagés du Québec, L.R.Q. chapitre C-8.1.1. - Loi sur le ministère des Services gouvernementaux, L.R.Q. chapitre M-26.1.
	6.5 Prêt de ressources entre MO	Prêt de personnel et autres ressources entre MO.	Se pratique en vertu des pouvoirs de gestion des SMDO (LFP art. 37, 38).
7- Mise en commun de ressources dans un but spécifique	7.1 À l'instigation du central	Invitation, plus ou moins contrainte, à mettre en commun ou à se concerter. Délégation de pouvoir du président du CT aux MO en matière de gestion des ressources, notamment humaines. : - LAP 65 (utilisation optimale des TIC, favoriser concertation et partage d'expertise et ressources entre MO), 66 (en matière de TIC, prévoir des mesures pour assurer la cohérence gouvernementale, pour permettre la mise	-LAP. -LFP.

		<p>en commun d'infrastructures ou de services et en déterminer les modalités de gestion, autorisation préalable de plan de développement).</p> <p>-LFP 102 (Le président du CT peut, par écrit et dans la mesure qu'il indique, déléguer à un sous-ministre ou à un dirigeant d'organisme l'exercice des fonctions qui lui sont attribuées par la présente loi, à l'exception de celles qui lui sont dévolues aux articles 30, 31, au paragraphe 6° de l'article 99 et aux articles 100 et 101). Dans la pratique, les délégués (MO) peuvent se regrouper et mettre en commun leurs ressources pour tenir des concours.</p>	
	7.2 À l'initiative d'un MO	<p>-Initiatives prises pour répondre aux besoins de sa mission.</p> <p>-Initiatives prises en vertu d'une incitation légale ou décision gouvernementale. Exemples :</p> <p>-CSPQ [« le CSPQ peut s'adjoindre un tiers... » (art. 11)];</p> <p>-Service Québec [« Services Québec peut s'adjoindre un tiers » (art. 10)];</p> <p>-Infrastructures Québec [un organisme public peut s'associer à Infrastructure Québec pour des aspects d'un projet d'infrastructure, même si ce n'est pas un projet majeur (art. 10)].</p> <p>-Le MRI peut convenir de modalités de collaboration avec chacun des ministères concernés pour les activités à l'étranger (art.12). De même pour le SAIC pour le Canada à l'extérieur du Québec (MCE, section II, art. 3.2). Le SAIC, en collaboration avec les M/O concernés, fait l'évaluation des politiques et programmes du Canada, provinces, territoires... (art. 2.5.1). Le SAIC collabore, avec les autres ministères du gouvernement à la mise en œuvre au Canada (...) des politiques dont il a la responsabilité (art. 3.6), aussi pour l'élaboration et la réalisation de programmes de coopération (art. 3.22).</p>	<p>Inhérent au mandat légal et aux incitations données dans les lois (LAP, LPF, MSG)</p> <p>-Lois du CSPQ, Services Québec, Infrastructure Québec.</p> <p>-Loi sur le ministère des Relations internationales, chapitre M-25.1.1.</p> <p>-Loi sur le ministère du Conseil exécutif, L.R.Q. chapitre M-30 (SAIC).</p>
	7.3 Mise en commun impliquant un tiers externe à l'administration gouvernementale	<p>- Notamment en lien avec le pouvoir des MO de conclure des ententes avec d'autres organisations externes, autres gouvernements, organisations internationales et leurs composantes.</p> <p>-LAP 80 (Le président du Conseil peut également conclure avec toute personne, association, société ou organisme des ententes dans les domaines de sa compétence). Cf. article similaire dans les</p>	<p>-LAP.</p> <p>-Lois du CSPQ, Infrastructures Québec, MSG, Services Québec.</p>

		lois constitutives des MO. Aussi pouvoir étendu de conclure des ententes pour le MSG (art. 8) le CSPQ et les organismes publics (CSPQ art.9, 9.1, 11 (s'adjoindre un tiers), 14), Services Q. (art. 10 : s'adjoindre un tiers, 13, 14), IQ (9, 10, 13)	
8- Obtention d'un accord préalable	8.1- D'un ministère central	-Nombre de situations en gestion de ressources (transfert de budget, contrat d'un montant supérieur à X ...) ou reliées à la mission (avant de déposer le plan stratégique, un projet de loi, de règlement, décret...).	Références multiples dans la LAP, la LAF (Loi sur l'administration financière, chapitre A-6.001, art. 46, 52), dans la loi constitutive d'un ministère : propose au gouvernement les projets de loi, règlements, décrets, programmes, plans, politiques et autres décisions requises par le gouvernement...
	8.2- D'un autre MO	Ex. : -Pour être valide, une entente internationale doit être signée par le ministre MRI et entérinée par le gouvernement (art. 20). -Autorisation du MRI pour voyage hors Québec et du SAIC pour l'extérieur du Québec au Canada. -Pour être valide, une entente intergouvernementale canadienne doit être signée par le ministre responsable du SAIC et approuvée par le gouvernement. De même pour les affaires autochtones (art. 3,49 et 3,48) -Le SAIC, en accord avec les ministères intéressés, assure la promotion des intérêts du Québec au Canada (art 3.3). Des programmes d'échanges élaborés par les MO, en accord avec le ministre (art. 3.7) -En matière de gestion des ressources : mutation, entente de gestion.	-Loi sur le ministère des Relations internationales, chapitre M-25.1.1 -Loi sur le ministère du Conseil exécutif, L.R.Q. chapitre M-30 (SAIC et Secrétariat aux affaires autochtones) -LFP, 52 pour la mutation. LAP 19 et 21 (un organisme participant à une entente de gestion)...
9- Reddition de comptes	9.1 Reddition de comptes à l'Assemblée nationale	Par les différents documents à déposer (plan stratégique, plan de gestion des dépenses ...) et rapport annuel. Comparution à la demande devant une commission parlementaire	LAP 6 (déclaration de services), 11 (plan stratégique), 14 (CPI et entente de gestion), 26 (rapport annuel de gestion), 29 (comparution au moins aux 4 ans)...
	9.2 Reddition de comptes au gouvernement	Au MCE (résultats vs attentes, rapports prévus par la loi (ex. : clause crépusculaire), plan de gestion des dépenses, rapport annuel... Au CT (tous programmes ou dépenses à la demande du SCT ...).	LAP 10 (plan stratégique), 13 et 23 (CPI et entente de gestion, suspension ou annulation de l'entente), 46 (plan annuel de gestion des dépenses), 71 (avis du CT au gouvernement sur tout projet), 75 (mise en place de mécanismes de contrôle par le CT), 77 (suivi des résultats budgétaires), 78 (Le président du Conseil peut également exiger, aux mêmes fins, la

			préparation de documents).
	9.3 Reddition de comptes aux partenaires MO	Chaque partenaire a à justifier son engagement dans le projet auprès des MO participants, selon ce qui a été convenu.	Peut prendre différents degrés de formalisation : compte rendu de réunion, lettre d'entente, entente de gestion (LAP ...), contrat. Ententes prévues aux lois du CSPQ et Services Québec.
10- Transmission d'un avis	10.1- Obligation d'obtenir un avis	-Au moins aux 2 ans, le Conseil supérieur de l'éducation doit faire rapport au ministre sur l'état et les besoins de l'éducation... (art. 9).	-Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation, L.R.Q. chapitre C-60.
	10.2- Demande facultative d'avis	Demande d'un ministre à un organisme consultatif ou à un organisme de services. - Le ministre peut demander un avis : dans les lois de certains organismes. Ex. : Conseil supérieur de l'Éducation (art. 10), CSPQ (12), IQ (12), Services Q (11).	-Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation, L.R.Q. chapitre C-60, art 10. -Loi du CSPQ, IQ, Services Québec.
	10.3- Avis transmis à l'initiative d'un autre MO	Avis d'un organisme consultatif ou d'un ministère. Ex. : le Conseil supérieur de l'éducation qui estime que ses avis et rapports « qui visent à éclairer les décisions ministérielles et gouvernementales et à servir ainsi de phares au milieu de l'éducation ».	Lettre de transmission du Rapport annuel de gestion 2009-2010 de la présidente du Conseil, dernier paragraphe.

APPENDICE I

Compléments au chapitre 5

Note 1 :

Le Comité de législation :

Ce Comité a pour mission principale d'aviser le Conseil exécutif sur les implications législatives des politiques qui sont soumises à son approbation, et de s'assurer, une fois la décision prise, de la cohérence juridique et législative du projet de loi qui en découle⁵³⁷.

Ce qui a pour conséquence que tout projet de loi d'intérêt public (et les amendements) doit être analysé par le Comité avant d'être proposé à l'Assemblée nationale. Le Comité est devenu non seulement un rouage incontournable dans le cheminement des projets du gouvernement en vue d'assurer la cohérence juridique et législative, mais il y va aussi de propositions pour modifier les façons de faire⁵³⁸.

Note 2 :

M. Louis Bernard ne fait pas mention cependant dans son ouvrage du rôle crucial qu'il a joué dans l'adoption des nouvelles structures du Conseil des ministres par le nouveau gouvernement du PQ : par le témoignage très documenté de Mme Martine Tremblay, qui a joué divers rôles dans l'entourage politique de René Lévesque de 1972 à 1985 (dont celui de chef de cabinet de 1984 à 1985), nous apprenons que c'est M. L. Bernard qui a suggéré, lors des discussions entourant la formation du premier Conseil des ministres en novembre 1976, la structuration qui a finalement été adoptée par le PM⁵³⁹. À la réélection du PQ en avril 1981, M. Bernard plaida auprès du PM pour le maintien de la structure mise en place en 1976⁵⁴⁰.

Note 3 :

Point de vue de M. Roch Bolduc sur la formule des ministres d'État :

⁵³⁷ *Rapport annuel du ministère du Conseil exécutif 1978-1979*, 1979, Éditeur officiel du Québec, p. 11.

⁵³⁸ « Le Comité de législation a également transmis au Conseil des ministres des recommandations, notamment en ce qui concerne le processus de préparation des projets de loi et l'utilisation périodique des projets de loi « omnibus » destinés à résoudre les problèmes techniques rencontrés dans l'application des lois. » (Idem) À noter que le Comité de législation existait depuis le gouvernement Lesage au début des années 1960 et qu'il était un comité permanent du Conseil exécutif sous le gouvernement Bourassa en 1971, sans que sa création soit officialisée par décret, ce qui viendra en 1975 (décret 75-4100). Source : *L'appareil gouvernemental et législatif de l'état québécois de 1960 à 1980* (pas de nom d'auteur), p. 27. De facto, le comité de législation c'était Me Louis-Philippe Pigeon selon un administrateur de l'époque.

⁵³⁹ Tremblay, 2006 : « Invité à North Hatley dans les jours qui suivent l'élection, alors que René Lévesque n'a pas encore fini d'établir sa première liste de « ministrables », il a mis sur la table, en arrivant, un ambitieux projet de réorganisation des ministères qu'il a élaboré lui-même de manière détaillée et qu'il compte bien faire adopter par son patron. L'« entêté Louis Bernard » obtiendra cet accord d'autant plus facilement que personne d'autre, dans l'entourage, n'y a pensé. » p. 569.

⁵⁴⁰ Ibid., p. 571.

Lors de la formation du cabinet, on introduisit le concept de super-ministres qu'on appelait ministres d'État. On me demanda mon avis là-dessus. « Monsieur Lévesque, dans l'après-guerre, cette expérience a été tentée sans succès en Angleterre par le Labour Party avec Herbert Morrison. Cette structure crée un cabinet à deux étages : au premier, les ministres avec portefeuille subiront les assauts des groupes de pression tandis que le *fun* (les décisions) aurait lieu au deuxième étage. » Tout le monde s'est bien amusé de ma remarque. Effectivement, après quelque temps, on revint à une structure plus fonctionnelle pour tous les ministres qui, par définition, sont des personnes de pouvoir et ne veulent pas être soumis les uns aux autres, sauf au premier ministre. (Bolduc, 2012, p. 212-213)

Note 4 :

À n'en pas douter, il y a là une forte diversification et structuration des organes gouvernementaux et il serait bien surprenant que les gouvernements à venir se privent des avantages politiques et administratifs que peut procurer une telle structure d'intégration des décisions entre elles ainsi que des perspectives politiques d'une part et administratives d'autre part. L'avenir dira si les Québécois sauront mieux que les Ontariens (chez qui une expérience semblable a échoué, dit-on) utiliser un tel schéma de fonctionnement gouvernemental. (*L'appareil gouvernemental... 1960-1980*, 1980, p. 30)

Note 5

Et au cours des premières années de régime péquiste, marquées par l'élaboration de très nombreuses réformes et mesures nouvelles, ce type d'organisation a produit les fruits escomptés, d'autant que plusieurs ministres se connaissaient depuis longtemps et qu'existait une cohérence de base dans l'équipe. (Tremblay, 2006, p. 569) (...)

Par ailleurs, compte tenu du vent réformateur et de la fébrilité législative de cette période bien particulière, ces ministres d'État ont été généralement en mesure de filtrer correctement et de coordonner les diverses initiatives émanant des ministères sectoriels. Enfin, leur présence au comité des priorités leur a conféré un poids relatif non négligeable dans le processus gouvernemental de décision (...). / À l'usage cependant, et surtout à partir de la fin du premier mandat, la fonction de ministre d'État a commencé à générer plus de frustrations que de satisfactions chez les titulaires. Quand le rythme des réformes s'est mis à diminuer, ces superministres ont commencé à subir, quoique à des degrés divers, une sorte de marginalisation. Sans portefeuille ministériel, c'est-à-dire à l'écart des responsabilités, mais aussi privés de la visibilité au quotidien que confère la charge d'un vrai ministère, ils ont perdu peu à peu l'autorité dont ils avaient été investis en 1976. « Une fois nos gros projets adoptés, on a commencé à tourner en rond », se rappelle Pierre Marois (note 70). » [Note 70 : « Entrevue avec Pierre Marois, le 4 mai 2004. » (Ibid., p. 577)] / Ce phénomène a pris d'autant plus d'importance que les ministres « ordinaires » ont acquis rapidement de l'expérience et se sont donné les moyens de contourner leur superministre. (Ibid., p. 570)

Note 6

Trop de problèmes courants assaillent maintenant une équipe dont le lustre commence à ternir. René Lévesque doit affronter un début d'essoufflement et d'usure auquel il tentera de remédier un peu tardivement, en septembre 1979, par un remaniement ministériel qui sera surtout un jeu de chaises musicales. / Parmi ses collègues, l'enthousiasme des débuts a aussi fait place à l'inquiétude des uns et au défaitisme des autres. Certains choisissent de se replier sur leurs dossiers sectoriels. « Chaque ministre s'occupait de sa cour, de sa réforme (note 73) », rapporte le secrétaire exécutif, Claude Mallette, qui coordonnait, à l'époque, la rédaction du « Livre blanc » sur la souveraineté-association et qui trouvait bien minces les premiers textes à lui être soumis par les ministres sollicités. » (Tremblay, 2006, p. 205) [Note 73 : « Entrevue avec Claude Mallette, le 30 janvier 2004. » p. 211] (...) « L'équipe est moins soudée qu'au début. « Une fois passées les grandes réformes, les ministres sont devenus plus individualistes (note 75) », confirme Pierre Marois. » [Note 75 : « Entrevue avec Pierre Marois, le 4 mai 2004. » (Ibid., p. 212).

Note 7

Par contre, la réalité administrative conserve ses règles. Si l'on attribue à plusieurs ministères une autorité distincte sur une même réalité, les occasions de conflits en sont multipliées, et il sera pratiquement impossible de maintenir entre ces ministères des relations harmonieuses : c'est ce qui s'est produit lors de la création du ministère du Commerce extérieur auquel on a confié, en plus de son mandat commercial, un rôle de coordination interministérielle dans le domaine des échanges économiques internationaux : la chose s'est compliquée encore davantage avec l'adjonction ultérieure, à ce même ministère, d'une responsabilité en matière de développement technologique. Il faut, à mon sens, éviter ce genre de situation.

(...) Il en résulte, en effet, une atrophie permanente de l'efficacité administrative qui, si elle devait se généraliser, handicaperait sérieusement la capacité de gestion de l'État. Ce n'est pas le nombre ni la fréquence des changements structurels qui importe (quoiqu'il ne faille pas les multiplier sans raison), mais plutôt leur caractère plus ou moins fonctionnel, notamment quant à une répartition claire et acceptée des tâches entre les ministères. Car n'oublions pas que, même dans le meilleur des mondes, le processus normal du gouvernement engendre d'inévitables tensions entre les ministères qui ont des missions différentes (par exemple entre l'Environnement et l'Agriculture ou l'Énergie) ; on a donc intérêt à ne pas multiplier inutilement les occasions de conflits. (Bernard, 1987, p. 111-112).

Note 8

Comme on n'en finit pas de compléter ou de corriger des législations antérieures, l'impression qui s'en dégage serait celle de la chaîne sans fin d'un monopole unilatéral : il faut pouvoir légiférer pour réglementer de nouveau, et adopter de nouvelles réglementations pour pouvoir appliquer les lois qu'on vient d'adopter. Les situations évoluant sans cesse, il importe certes que le stock des normes publiques se renouvelle en adéquation aux nouveaux besoins et sans trop de retard. Le point à souligner est le mouvement auto-reproducteur de la machine comme telle et qui en vient à justifier l'activisme de certains de ceux qui la font marcher. (Bergeron, 1984, p. 288-289).

Note 9

La Commission a examiné environ quatre-vingts documents de travail, entendu trente-huit personnes ou organismes, pris connaissance de quarante-quatre mémoires (onze confidentiels, trente-trois accessibles au public) (ibid., p. 141). Quatre organismes centraux ont été entendus (trois à huis clos seulement) mais pas le ministère du Conseil exécutif; le CCGP, premier réseau interministériel officiellement reconnu (des directeurs de personnel), a produit un mémoire confidentiel et un mémoire public, fut entendu à huis clos et en audience publique, en plus de coordonner la préparation de plusieurs monographies pour la Commission. Et une autre première, les sous-ministres ont présenté un mémoire public et ont été rencontrés en audience publique; bien que présents par la comparution de quelques-uns d'entre eux, les présidents d'organisme ne faisaient pas partie du regroupement des sous-ministres, continuant ainsi la distinction entre les deux groupes des plus hauts dirigeants de la fonction publique selon la vision du gouvernement qui ne les réunissait pas dans le même forum. Trois syndicats et trois associations d'employés non syndiqués (de cadres et de conseillers en gestion des ressources humaines) ont également présenté leur mémoire en audience publique. (*Rapport de la Commission Bisailon (...)*, p. 146 à 152).

Note 10

De fait, les conditions contextuelles dans lesquelles est obligée de fonctionner une commission ainsi mandatée peuvent, sans aller jusqu'à influencer les recommandations de cette dernière, engendrer autour d'elle un inutile et nuisible climat d'urgence. En l'occurrence, la Commission spéciale sur la fonction publique a œuvré dans des circonstances particulières telles, c'est-à-dire à un moment où conventions collectives et coupures budgétaires s'entrechoquaient, qu'elle n'a pu éviter tout à fait de prêter le flanc à la critique et à l'ironie, voire à l'occasion, à une mise en doute de son indépendance et ce, qu'elle aborde des questions de principe ou des problèmes de « tuyauterie ». (*Rapport de la Commission Bisailon (...)*, p. 162).

Note 11

Diagnostic sommaire de la Commission Bisailon selon notre résumé :

- La législation en GRH a « généré un renforcement très prononcé de la réglementation » et a donné lieu à une « bureaucratisation et à une judiciarisation » de la gestion des ressources humaines. Il s'en dégage un climat de « confusion tant chez les employés que chez les gestionnaires » (*Rapport de la Commission Bisailon*, op. cit., p. 11).
- La Commission constate le peu d'autonomie des gestionnaires des MO dans la gestion de leurs propres RH et l'omniprésence des organismes centraux dans l'ensemble des activités des gestionnaires, ce qui donne lieu à « de lourds et coûteux délais » (ibid., p. 11-12).
- La Commission observe le « développement phénoménal des activités de vérification et de contrôle en matière de GRH dans la FP » et le grand nombre de contrôles a priori qui ont pour effet d'alourdir « considérablement et inutilement la gestion quotidienne des ressources humaines » (ibid., p.12).
- Elle dégage des témoignages entendus que si la *Loi sur la fonction publique* de 1978 « a opéré un renforcement très prononcé de la règle du mérite », « une application rigoureuse de la règle du mérite peut comporter des effets néfastes, tant au plan de l'efficacité qu'à celui de l'efficience du service public » (ibid., p. 12).
- La Commission ne fait pas dans la nuance lorsqu'elle conclut à « une absence totale d'imputabilité chez les fonctionnaires dans le régime actuel de la fonction publique au Québec » en lui imputant « des impacts considérables tant au plan de l'organisation du travail qu'à celui du niveau et de la qualité des services offerts aux citoyens » (ibid., p. 13).
- Elle estime aussi qu'il faut rapidement modifier le cadre légal pour « accroître la représentation de certains groupes sociaux » (« les femmes, les handicapés, les membres des communautés culturelles minoritaires, les jeunes et, étant donné le statut particulier que le gouvernement leur a reconnu, les autochtones ») par des « programmes de redressement et de rattrapage ». La Commission reconnaît qu'un pas a été fait dans cette direction avec les amendements à la LFP en 1981 (projet no 12), un volet des amendements visant à faciliter la mise en œuvre d'une politique d'égalité en emploi (ibid., p. 10, 13-14).

Note 12

Un autre développement des institutions étatiques, celui de l'articulation de ces institutions à la société civile, atteint un niveau de maturation important à cette époque, celui qui permet de consulter et d'accueillir les propositions des citoyens et groupes :

L'articulation des administrations et de leurs actes aux citoyens et groupe à qui ces actes sont destinés a été développée au sein de multiples conseils et mécanismes consultatifs (dont les commissions parlementaires). (*L'appareil gouvernemental...*, 1980, p. [4])

Pour autant, l'apprentissage de l'État est loin d'être achevé au Québec à cette époque selon le même auteur :

Malgré tous ces progrès, il faut bien avouer, cependant, que nous ne maîtrisons pas encore le concept d'État et ses prolégomènes. Sa place et son rôle minimal dans la société en tant qu'agent créateur de la politique, sa transcendance de nature sur tous les autres acteurs privés et publics quel que soient leur légitimité (les municipalités) et le nombre de leurs commettants (les syndicats), les marges d'acceptabilité de son action d'intégration et de protection des besoins sociaux fondamentaux (comme la sécurité et la santé) sont autant de questions sur lesquelles nos idées flottent encore beaucoup, qu'ils s'agissent des simples citoyens et commentateurs ou – ce qui est plus grave – des administrateurs, des législateurs ou des gouvernants eux-mêmes. (Ibid., p. [50])

Après avoir énuméré tous les groupes ligués contre l'État, tels les riches, ceux qui ont du pouvoir, ceux qui sont organisés, l'auteur fait une comparaison avec les sociétés où la notion d'État est plus ancrée :

Dans d'autres sociétés où le concept d'État a une plus longue histoire et de plus profondes racines dans le subconscient national, il n'est pas coutumier ni pensable de voir des pièces de l'État, comme (ici) les municipalités, s'ériger en opposants constituants et mener avec lui une lutte de souveraineté sur le fond de leurs divergences au niveau de l'action administrative : des mécanismes d'ajustement et de contrôle y sont plutôt intégrés aux processus normaux de décision et de réaménagement de l'État (tutelle). (Ibid., p. [5] et [6])

L'auteur se risque à prédire le prochain cycle de changement en entrevoyant une intégration plus prononcée des dispositifs en place, une décentralisation-déconcentration généralisée en vue d'adapter les institutions à la culture québécoise :

(...) le prochain cycle de changement, de nouveau consacré à des problèmes de niveau fonctionnel, devrait normalement procéder à l'intégration accrue des pièces déjà existantes de l'appareil politico-administratif et à une décentralisation-déconcentration généralisée, de manière à adapter à la culture québécoise les institutions mises sur pied durant le cycle précédent et à « apprivoiser » le fait administratif (particulièrement mal vécu par les Québécois) en changeant les conditions qui amènent les groupes les plus actifs de nos concitoyens à préférer la confrontation/contestation à la négociation/participation aux mécanismes fonctionnels de l'État. (Ibid., p. [6])

Note 13

Nous allons présenter brièvement chacune des cibles du *projet de plan de rénovation de l'administration publique* et décoder ce qui peut nous éclairer quant au fonctionnement du gouvernement et de l'administration en lien avec notre objet de recherche.

Le diagnostic relié à la première cible, *l'amélioration des services à la clientèle*, mentionne que l'administration n'est pas suffisamment préoccupée du citoyen, un constat fait lors des études entourant la révision de la Loi sur la fonction publique de 1983 et qui a amené le législateur à inscrire le service public au cœur de la mission de la fonction publique. De son côté, le gouvernement a créé le Secrétariat aux relations avec les citoyennes et les citoyens qui a pour « mandat de revoir l'accessibilité des services gouvernementaux et de faire des recommandations aux ministères et organismes en ce sens », interventions qui s'ajoutent au rôle permanent du Protecteur du citoyen (*Pour une rénovation ... 1986*, p. 14). Le document spécifie que la cible

« ... s'inscrit dans le prolongement des efforts déjà consentis pour rapprocher l'administration publique de ses clients » (ibid., p. 15). La régionalisation des services gouvernementaux fait partie de ces efforts (idem). Les consultations et le sondage ont permis d'établir que les gestionnaires accordaient une grande importance au service à la clientèle. Les changements qu'ils suggèrent au fonctionnement de l'administration montrent l'ampleur de la transformation envisagée, une transformation déjà amorcée dans certaines organisations⁵⁴¹.

Les six actions associées à cette cible et les moyens suggérés pour les concrétiser font sortir l'administration publique du rituel des relations hiérarchiques pour lui proposer des mécanismes et instruments de type marché et de type réseau. Cinq actions concernent les services à la population et une vise le service à la clientèle interne de l'administration publique. Elles comportent des pistes d'améliorations très concrètes et variées qui interpellent au premier chef les MO, par exemple (action 1) la révision des moyens d'accès de la population aux services gouvernementaux⁵⁴² et la consultation des clientèles sur les services qui leur sont destinés (action 5)⁵⁴³. La deuxième action invite les MO à réexaminer leurs pratiques⁵⁴⁴ et la quatrième poursuit dans la même voie en invitant les MO à revoir leur plan de délégation de pouvoirs aux gestionnaires. La troisième allie à la fois les instruments de marché et de réseau en invitant les ministères en région à conclure des ententes interministérielles pour des projets communs de services (ibid., p. 21).

On peut aussi voir dans ces actions proposées une prise de conscience de la marge de manœuvre des MO qui existe déjà et qui n'est pas complètement exploitée. À preuve, les lacunes d'organisation dévoilées sont flagrantes⁵⁴⁵ et les gestionnaires sondés croient que l'efficacité des services serait mieux servie avec une plus grande délégation de pouvoirs aux gestionnaires de première ligne. Le document signale d'ailleurs que certains ministères ont procédé à la révision de leur plan de délégation aux gestionnaires. Les objectifs mentionnés pour cette opération : accélérer le service en réduisant les références au central (dans le MO) et permettre une économie de moyens. Nous décodons une certaine résistance, ou crainte, en ce sens de la part des MO puisque le texte se fait rassurant en indiquant que les services de vérification interne sont en place pour « s'assurer de la bonne gestion des ressources » (ibid., p. 23). À noter que la vérification interne est une nouvelle fonction administrative dont l'implantation est proposée aux

⁵⁴¹ « ... rapprocher les lieux de décisions des bénéficiaires de services; accroître la marge de manœuvre des gestionnaires de première ligne; développer une attitude plus ouverte de la part des fonctionnaires; améliorer l'information sur les services gouvernementaux » (ibid., p. 14-15). Des MO sont déjà à l'œuvre pour changer l'image de l'administration : « Ils ont développé, chez leurs employés, une attitude consistant à se mettre à la disposition de la population plutôt qu'à s'instaurer en contrôleurs des normes et des règlements gouvernementaux » (ibid., p. 15).

⁵⁴² Comme l'appellation des services, les lieux d'accueil, les services téléphoniques, l'information sur les services disponibles... (Ibid., p. 16 et 24).

⁵⁴³ Soit par des enquêtes, sondages ou comité d'usagers (ibid., p. 16 et 24).

⁵⁴⁴ « Réviser systématiquement les pratiques de gestion dans la perspective de responsabiliser les gestionnaires et de leur donner les moyens de mieux servir la clientèle » (ibid., p. 20).

⁵⁴⁵ Par exemple, des téléphonistes sans formation et ne disposant pas des banques de renseignements requises pour acheminer les appels au bon endroit (ibid., p. 18).

MO en 1980 en vertu de la *Politique gouvernementale en matière de vérification interne* (C.T. 129000 du 30 septembre 1980)⁵⁴⁶ et ayant un impact sur la véracité des informations fournies en reddition de comptes et donc sur la coordination d'ensemble.

La sixième action interpelle directement les instances centrales et les amène sur un plan relationnel différent des relations d'autorité, celui du service à la clientèle : « Examiner, sous l'angle du service à la clientèle, les rapports entre les organismes centraux et les MO afin de prendre les mesures susceptibles d'améliorer la situation » (ibid., p. 25). Le diagnostic est peu élaboré. Le texte le met au compte des gestionnaires : « Plusieurs gestionnaires ont porté un jugement plutôt sévère sur l'attitude des organismes centraux ». Tout comme les MO, ils sont invités à créer des « comités d'usagers de leurs services pour connaître le degré de satisfaction de leurs clientèles » (idem). La concertation entre les instances centrales ne semble pas non plus optimale puisqu'une suggestion est faite aux responsables des organismes centraux pour qu'ils « procèdent ensemble à des analyses et se concertent sur les actions à prendre pour améliorer la situation, à ce chapitre, dans l'ensemble de l'administration publique » (idem). Peut-être pour une première fois, un document écrit avec la collaboration d'un organisme central et diffusé avec son assentiment, émet des critiques sur les façons de faire des organismes centraux, notamment sur leurs relations avec les MO, mais aussi sur leur concertation entre instances centrales et leur transmet le message qu'ils devraient mettre en application pour leur « clientèle interne » que sont les MO, la même écoute et les mêmes méthodes que le central presse les MO d'adopter pour leurs clientèles.

Si chacun, MO et instances centrales, se fait assigner des zones d'intervention dans le projet de plan, l'action concertée est aussi mise de l'avant : « Il est aussi apparu essentiel de préciser les lieux de l'action pour que tous les intervenants dans l'administration publique, autant les organismes centraux que les ministères et les organismes, agissent de concert (ibid., p. 7) ». Le document émet clairement une invitation à la coopération interministérielle sous la forme de mise en commun de ressources pour la réalisation de projets conjoints, en le fondant sur une nécessité découlant de la situation budgétaire difficile⁵⁴⁷. La voie suggérée pour cette coopération IO passe par le moyen d'ententes, vise l'amélioration des services, mais est limitée à une perspective régionale, comme l'indique la troisième piste d'action : « Conclure des ententes interministérielles ayant pour but d'améliorer les services gouvernementaux en région » (ibid., p. 21). Après un rappel des principales actions menées depuis le milieu des années 1975 visant la régionalisation des services aux citoyens, telle la création de bureaux régionaux, de conseils régionaux de services, d'organismes consultatifs, de municipalités régionales de comtés, le document indique que la pratique de projets en commun entre ministères est déjà amorcée en

⁵⁴⁶ Information tirée de *L'histoire de la vérification interne au Gouvernement du Québec 1961-2000*, sur le site : <http://www.frvi.gouv.qc.ca/frvi/historique.asp>.

⁵⁴⁷ « La situation financière va pousser davantage les MO à inventer de nouvelles façons de faire pour se mettre au service du public. Une voie privilégiée par le plan d'action est la mise en commun des ressources pour la réalisation de projets conjoints. » (Ibid., p. 15)

région, mais qu'elle pourrait être poussée plus avant. En effet, de nombreuses propositions concrètes ont été exprimées en provenance des responsables ministériels en région sur des projets communs qui semblent réalisables dans le cadre de gestion alors en vigueur.

Le texte va plus loin en mentionnant des suggestions visant une intégration possible de services en région, mais considère que des conditions préalables sont requises, dont de nouvelles modalités de gestion de personnel. Nous observons que les obstacles liés à la gestion des ressources humaines sont repérés, mais rien n'est mentionné quant aux obstacles liés aux autres secteurs de ressources; la très forte collaboration requise entre les ministères ne semble pas aller de soi non plus. Il faut noter que ce passage semble laisser la parole aux responsables de régions dans les ministères, sans que les autorités du siège social des MO se soient prononcées sur la question. Ces innovations audacieuses n'ont pas dû rallier les appuis nécessaires puisque les auteurs du texte ne retiennent pas ces pistes d'intégration de services en région, optant plutôt pour la « voie la plus prometteuse » dans l'immédiat, des projets en commun de services. Le texte indiquant que des ministères ont déjà utilisé cette piste, on en déduit que les dispositifs institutionnels permettant de conclure des ententes pour réaliser des projets en commun de services étaient minimalement adéquats⁵⁴⁸ (ibid., p. 21-22).

Un autre passage renforce la perception que la coopération IO vaut dans un contexte de ressources plus rares et seulement en région : cette possibilité n'est pas évoquée pour la capitale du Québec où se trouvent la plupart des sièges sociaux, sans toutefois l'exclure expressément. Ici, l'idée de coopération IO est associée à l'amélioration des services et à la recherche d'une plus grande efficience/efficacité⁵⁴⁹.

Pour résumer ce qui ressort de cette première cible, du point de vue de la coordination et de la coopération IO au milieu des années 1980, nous constatons :

⁵⁴⁸ « À la lumière des échanges entre les responsables ministériels en région, on pourra en venir à étudier l'applicabilité de formules comme le guichet unique, la rationalisation des espaces utilisés, etc. Certains vont encore plus loin dans l'intégration possible des services en région. Ils évoquent l'idée de désigner des agents polyvalents qui pourraient intervenir en région avec des mandats interministériels. Ces agents joueraient un rôle de courtier pour coordonner des dossiers horizontaux. D'autres croient qu'il serait utile de proposer, notamment pour les fonctions de protection des ressources (faunes, forêt, énergie, air, eau), la formation d'agents polyvalents capables d'intervenir dans plusieurs secteurs d'activités. Cette formule présenterait l'avantage de rationaliser l'usage des véhicules gouvernementaux, d'intégrer la surveillance des ressources, de multiplier les possibilités d'intervention dans un secteur donné sur un territoire, etc. Pour être mise en place, cette formule exigerait toutefois des programmes adéquats de formation, le développement de nouvelles modalités de gestion du personnel et une collaboration très forte entre les ministères. / Dans l'immédiat, la voie la plus prometteuse semble être la réalisation de projets en commun pour offrir des services, pour informer la population, pour la commandite de recherches, etc. C'est une façon d'améliorer les services à moindre coût. L'idée n'est pas nouvelle puisque des ministères ont déjà convenu d'ententes de cette nature. Elle doit cependant être poussée beaucoup plus loin. » (*Pour une rénovation ... 1986*, p. 21-22)

⁵⁴⁹ « L'heure n'est pas aux grands projets de développement, mais plutôt à la consolidation de ce qui existe déjà et à la concertation des forces. C'est dans cette perspective que se présente cette mesure du plan d'action. (...) Il y a lieu de développer l'interaction entre les différents représentants des ministères en région afin d'améliorer l'aménagement des services gouvernementaux offerts et de voir comment l'ensemble des ressources disponibles peuvent être utilisées avec encore plus d'efficience et d'efficacité. » (Ibid., p. 21)

- que plusieurs ministères, en région, procèdent déjà à des ententes entre eux visant des projets en commun pour offrir des services, pour informer la population, pour la commandite de recherches, etc. ;
- que d'autres projets en commun sont suggérés par les responsables régionaux consultés, tels le guichet unique, la rationalisation des espaces utilisés, l'intégration des services au moyen d'agents polyvalents ayant des mandats interministériels;
- que certains de ces nouveaux projets sont réalisables dans le cadre de gestion alors en vigueur, mais que d'autres exigeraient au préalable des modifications au cadre de gestion, des programmes de formation et une « collaboration très forte entre les ministères » ;
- que les projets en commun pour donner des services sont liés aux ressources plus rares et aux régions, mais que les sièges sociaux des MO ne sont pas explicitement couverts par ces propositions.

Un texte qui résonne comme un aveu que l'encadrement des instances centrales qui a prévalu jusqu'alors a atteint ses limites pour améliorer les services ainsi que la situation budgétaire et qu'il faut s'en remettre davantage pour ce faire aux MO qui sont dotés de certains leviers que le central ne peut pas activer.

Si l'amélioration du service aux citoyens et à l'intérieur de l'administration publique fait partie des préoccupations récentes du législateur, du gouvernement et de l'administration (début des années 1980), *l'accroissement de la productivité*, 2^e cible du projet de Plan d'action, l'est tout autant⁵⁵⁰. Alors que la préoccupation pour le contrôle des coûts et l'efficacité fait partie du discours gouvernemental depuis deux décennies, la terminologie choisie pour la 2^e cible traduit un emprunt clair au marché et les pistes d'actions proposées s'inspirent de certaines pratiques des « organisations performantes » (ibid., p. 26 à 45).

Les auteurs du projet de Plan trouvent dans la consultation effectuée un appui des gestionnaires dans la recherche d'une plus grande productivité et des propositions sur la façon d'y parvenir⁵⁵¹. Mais les références aux organisations du marché ne paraissent pas encore à point puisque le texte associe les organisations performantes au secteur secondaire tout en admettant que le secteur

⁵⁵⁰ Cette préoccupation pour la « productivité » est apparue dans le *message inaugural* de février 1978 et visait d'abord les entreprises québécoises dans un univers de concurrence (évoquant la création possible d'un Institut de productivité), puis les sociétés d'État (Débats de l'Assemblée nationale, Québec, Session 1978, vol 20 Nos 1-25, Tome 1, p. 5). Dans le *discours sur le budget* de mars 1982, le ministre des Finances associait l'accroissement de la « productivité du personnel » à la réduction des effectifs, amorcée durant le premier mandat du PQ à la fin des années 1970 (*Discours sur le budget - 1982-1983*, le 10 mars 1982, p. 19-20).

⁵⁵¹ « Les gestionnaires croient que l'administration publique doit vivre à l'heure des organisations performantes où le « produit à livrer » est au centre des préoccupations. / Pour accroître l'efficacité et la productivité de l'administration publique, on insiste de façon toute particulière sur la simplification du processus de décision, sur la précision des mandats et sur la nécessité de rendre davantage compte des mandats confiés. / On souligne aussi que l'accroissement de la productivité viendra d'une meilleure utilisation des ressources humaines et du recours à des outils de gestion plus modernes. (...) Enfin, des gestionnaires notent que l'administration publique doit se doter de moyens de mesurer la productivité et d'en apprécier les variations. » (Ibid., p. 26)

tertiaire ne « répond pas aux mêmes critères de production que ceux des entreprises de fabrication de biens ». Le texte évacue le dilemme en évoquant une conception montante de la « productivité comme une résultante d'une action globale qui est la somme de divers éléments ». Trois des quatre éléments mentionnés (a, b, d), manifestement empruntés au secteur privé, font appel à des dimensions nouvelles pour l'administration publique québécoise :

- a) Le « leadership » des dirigeants ;
- b) La motivation et la mobilisation des ressources humaines ;
- c) Des processus et des outils de gestion adaptés qui permettent de faire fonctionner l'appareil administratif ;
- d) Des moyens de mesurer le mieux possible l'utilisation des facteurs de production. (ibid., p. 27)

Les pistes d'action porteront sur les trois derniers éléments, l'absence de propositions concernant le premier étant justifiée par l'affirmation suivante : « ... c'est d'abord là une question d'aptitudes personnelles et de culture. » À défaut d'actions directes, le texte poursuit en affirmant que d'autres mesures du plan « sont de nature à créer des conditions plus favorables à l'exercice du « leadership » dans l'administration publique », sans préciser lesquelles (ibid., p. 27). Le texte fait écho aux préoccupations du gouvernement libéral nouvellement élu en faisant un lien entre les actions de mesure de la productivité proposées et l'élaboration d'une politique d'impartition qui pourrait transférer certaines productions et services au privé⁵⁵².

Le secteur des ressources humaines n'est pas le seul secteur de ressources à dominer les préoccupations de l'État québécois durant cette période. L'information est présentée comme la « quatrième ressource » et « revêt un caractère stratégique dans l'administration publique ». Le document fait valoir que le cadre de gestion pour l'information écrite est tout récent et ne nécessite pas d'autres mesures dans ce plan, citant la Loi sur les archives (1983, c. 38) et la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (1982, c. 30) (ibid., p. 28). Il en va tout autrement de « l'information informatisée » qui occupe une place importante du diagnostic, tant sous l'angle de l'information de gestion que de la gestion de l'information, et entraîne sept propositions d'actions sur douze.

Tel que présenté dans le diagnostic, le secteur de l'informatique gouvernementale paraît être à un moment charnière. Après deux décennies de croissance rapide, les organisations sont confrontées à plusieurs défis : la refonte de plusieurs systèmes, le problème de l'intégration de technologies variées, la forte pression pour mettre à jour des équipements récents devenus caducs, l'accroissement des coûts à un rythme de 20 % par an (500 millions de dollars en 1984-1985 (soit 5,7 % du budget de fonctionnement de l'administration publique), les ressources inégales dont bénéficient les MO pour le financement des projets, la formation du personnel pour un

⁵⁵² « (...) De même, les résultats de la mesure de la productivité seront particulièrement utiles à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique d'impartition (« faire-faire ») selon laquelle une alternative s'offre au gouvernement qui peut alors, en fonction de choix gouvernementaux, remplacer la production directe de certains biens ou services par une production confiée à l'entreprise privée. » (Ibid., p. 27)

meilleur usage des équipements, le manque d'engagement des dirigeants et des gestionnaires qui s'en remettent aux experts en informatique et la clarification des rôles et responsabilités (ibid., p. 28-29, 34-42).

La première action proposée (no 10) concernant les processus et outils de gestion vise à « redéfinir le cadre administratif et réglementaire ainsi que le partage des responsabilités dans le domaine de l'informatique » (ibid., p. 34). La politique de 1976 et les directives du CT concernant l'informatique sont visées et la révision doit porter sur les rôles et responsabilités partagées entre plusieurs acteurs (Conseil du trésor, Bureau central de l'informatique, le Service des achats du gouvernement, les MO), « la coordination, le contrôle et l'implantation des nouvelles technologies » et la facturation des services informatiques (ibid., p. 36). Pour financer certains projets et venir en aide à des MO « ... qui n'ont pas eu les moyens de se doter des systèmes d'information dont ils ont besoin », l'action 11 propose « la création d'un fonds d'investissement en informatique pour la mise en œuvre de projets stratégiques et rentables » (ibid., p. 37). L'action 12 invite à « revoir la politique d'achat du gouvernement en ce qui a trait à l'achat de matériel informatique », l'encouragement à l'achat de produits québécois méritant d'être clarifié (ibid., p. 38).

Deux autres actions misent sur des comités interministériels. L'une (action 13) réfère à un comité interministériel à l'œuvre depuis octobre 1985 pour définir l'orientation future du système d'information sur le personnel (SAGIP) : le texte souligne les efforts en cours pour intégrer les données de ce système et les données correspondantes dans le système de gestion budgétaire et comptable (SYGBEC) et les pourparlers entre l'ORH et les MO visant des ententes particulières permettant à ces derniers d'avoir accès aux données du système à des fins de gestion de leur personnel⁵⁵³ (ibid., p. 39). L'autre action propose de créer un groupe de travail interministériel pour analyser le système de gestion budgétaire et comptable en vue d'en faire un meilleur outil de gestion budgétaire au profit des gestionnaires des MO, mais aussi pour les instances centrales dans le cadre des prévisions budgétaires, de la revue de programme et de la revue de performance (ibid., p. 40-41).

Autre signe de la déconcentration en matière de gestion des ressources, une action (15) propose que chaque MO se donne un plan directeur de la gestion de l'information, les ministères « étant les mieux placés pour exprimer leurs besoins d'information en vue d'assurer leur gestion interne » (ibid., p. 42). L'autonomie des MO est de plus en plus reconnue par les instances centrales, mais les explications données en appui montrent une grande diversité de situations et de moyens entre les organisations⁵⁵⁴, géométrie variable confirmée par le texte explicatif voulant

⁵⁵³ Le texte n'y fait pas allusion, mais la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels a compliqué le transfert de renseignements personnels entre les MO, les obligeant à respecter certaines règles et à conclure des ententes soumises à la surveillance de la Commission d'accès à l'information créée par cette Loi.

⁵⁵⁴ « Tous les ministères et organismes ne sont pas rendus au même point en regard de la définition d'un plan directeur pour la gestion de l'information. De jeunes ministères, notamment, n'ont pas eu la chance de se doter des instruments requis, n'ayant pas les disponibilités financières pour s'engager dans cette voie. D'autres ministères ont

que « les ministères qui n'ont pas les disponibilités financières pourront faire appel au fonds spécial d'investissement en informatique pour la mise en œuvre de projets prioritaires » (action 11) (ibid., p. 42).

Autre indice de l'importation de méthodes de marché, l'action 16 propose « des études comparatives entre des productions gouvernementales et des productions de même nature dans d'autres organisations du secteur des services afin de déterminer des indices de productivité », sorte d'études d'étalonnage appelées « benchmarking » en anglais⁵⁵⁵. Cette recherche d'indices de productivité par voie de comparaison avec l'externe est si récente que le texte admet d'emblée que « les comparaisons qui sont faites entre le secteur public et le secteur privé ne sont habituellement pas satisfaisantes », insatisfaction qui tiendrait à des comparaisons entre des organisations du secteur secondaire et du secteur tertiaire, ajoutant que les « études sur les indicateurs de productivité dans le secteur des services ne sont pas encore très avancées ». La voie suggérée par le document consiste à comparer des productions de même nature de l'administration publique et d'autres organisations à l'extérieur (publiques et privées). Les éléments mentionnés qui pourraient faire l'objet de comparaison s'inscrivent bien dans les méthodes d'étalonnage en gestion de la qualité : « On pourra alors comparer les modes d'organisation, les quantités de ressources utilisées, les délais de production, etc., pour déterminer des indices de productivité adaptés au secteur des services. » Là encore, les auteurs du document campent résolument la responsabilité de la productivité dans le camp des MO (sans mentionner si les instances centrales ont une responsabilité à cet égard) : « La recherche de la productivité est une responsabilité inhérente à l'action des gestionnaires, d'où l'utilité de ces études. » (Ibid., p. 43)

Les préoccupations alors récentes relativement au service à la clientèle amènent à une action qui concerne les ressources matérielles, invitant à « revoir l'aménagement des lieux de travail de manière à offrir aux employés des espaces de travail fonctionnels en regard des responsabilités qu'on leur confie », les employés visés étant ceux qui sont en contact avec la clientèle ou qui effectuent des travaux de conception, d'analyse et de recherche (ibid., p. 44).

Une autre action mise sur l'émulation provenant de la diffusion des « innovations et initiatives prometteuses » prises par les MO; la pratique étant amorcée depuis 1985 par la diffusion de brochures et d'articles sur le sujet, l'action proposée vise à rendre systématiques ce relevé et la diffusion de ces innovations en vue de « provoquer l'effet « boule de neige » et de tirer le meilleur profit des expériences déjà réalisées pour éviter les situations où on « réinvente la roue » » (ibid., p. 45). Une stratégie qui se rapproche des méthodes comparatives utilisées par les

fait affaire avec le Bureau central de l'informatique. D'autres enfin, se sont munis de gros systèmes, et aujourd'hui, ils ont à les modifier pour les rendre plus flexibles à des fins d'information de gestion. Selon qu'ils se situent dans une catégorie ou l'autre, les ministères et les organismes n'ont pas le même effort à fournir pour se doter d'un plan directeur en information de gestion.» (Ibid., p. 42)

⁵⁵⁵ Dont les premières traces remonteraient au début des années 1980 avec la méthode mise au point par la société Xerox.

entreprises, mais en misant sur des innovations provenant de l'intérieur de l'administration publique au potentiel d'essaimage plus élevé, possiblement.

Ces propositions, tout en renforçant l'autonomie des MO contribuent à consolider les silos, les frontières entre organisations alors que les ressources disponibles sont très inégales entre les organisations, que certains besoins et moyens pour y répondre sont interministériels, une problématique qui ne ressort pas dans le document.

La 3^e cible du projet de plan d'action, consacrée au *développement de la gestion des ressources humaines*, mise sur des éléments de diagnostic provenant des gestionnaires. L'administration publique peut compter sur des points forts, mais connaît aussi des faiblesses à corriger :

Sous l'angle des points forts à ce chapitre, on reconnaît volontiers que l'administration publique dispose de ressources abondantes, qu'elle fournit de nombreuses possibilités à ses membres de relever des défis intéressants, qu'elle offre de bonnes conditions de travail aux employés et que ces derniers sont, en général, compétents. / Un bon nombre de déficiences ou de point faibles n'en sont pas moins soulignés : la participation trop réduite du personnel à la définition des objectifs de l'organisation; les déficiences dans l'évaluation du rendement des employés; l'utilisation à un degré insuffisant du potentiel des employés; l'existence d'un trop grand nombre de règles qui en vient à paralyser la gestion des ressources humaines. De plus, on souligne fortement l'insuffisance des moyens disponibles pour reconnaître les succès et stimuler la recherche de l'excellence. / Les gestionnaires manifestent aussi leurs inquiétudes à l'égard de la "mobilisation des troupes", de leur motivation et du vieillissement de la fonction publique. / Enfin, ils souhaitent que d'importants changements soient apportés dans les conditions de travail (lire ici les conventions collectives) pour permettre de renouveler la gestion des ressources humaines. (Ibid., p. 46)

Le lien entre ces éléments de diagnostic, l'admission que la situation appelle des correctifs importants, les perspectives énoncées dans lesquelles doivent s'inscrire ces changements et les dix actions proposées n'est pas toujours évident. Ainsi, le document indique que pour s'inscrire dans la rénovation de l'administration publique, la gestion des ressources humaines doit évoluer en se situant dans les sept perspectives suivantes : les employés doivent bien connaître les objectifs de l'organisation et être associés à leur définition; une intense action de mobilisation de la main-d'œuvre et pour ce faire, des pratiques de gestion qui font appel à l'intelligence et à la créativité des employés; des pratiques de gestion qui tablent sur les valeurs des employés et sur la culture de l'organisation; bien outiller les gestionnaires; développer le leadership des gestionnaires; miser sur tous les aspects de la planification de main-d'œuvre, dont la formation, le perfectionnement et le recyclage les ressources humaines (ibid., p. 47).

Alors que les perspectives mettent en lumière la mobilisation du personnel, les pratiques et le leadership des gestionnaires, quatre des actions proposées visent des études et la mise sur pied de banque de données, quatre actions concernent le cadre de gestion en GRH, alors qu'une autre mise sur le perfectionnement de tous les gestionnaires et qu'une dernière invite à prendre des mesures d'aide aux employés en difficulté. Si cinq actions peuvent être considérées comme découlant de la nouvelle philosophie de gestion, à savoir un bilan annuel de la GRH dans les MO (no 19), des études sur les caractéristiques socio professionnelles, les valeurs et les attentes des employés (no 24), la dispensation de programmes de perfectionnement aux gestionnaires en GRH (no 25), le développement d'un système de gestion du rendement du personnel débouchant

sur le perfectionnement et la reconnaissance des meilleurs rendements (no 26), l'adoption d'une politique globale de GRH (no 28), cinq autres actions peuvent être associées selon notre analyse à la crise des finances publiques qui a entraîné des surplus de personnels permanents à replacer et un coup de frein à l'embauche, telles : réaliser des études de classification, notamment pour les catégories d'emplois de la gestion (no 20), adopter une politique de planification de main-d'œuvre (no 21), réaliser une étude sur l'effet du vieillissement du personnel (no 22), établir une banque de données pour faciliter le placement du personnel en disponibilité (no 23) et implanter dans les MO des mesures d'aide aux employés en difficulté (no 27) (ibid., p. 49-69).

Si la reconnaissance de l'identité des MO comme acteurs distincts et importants dans la production gouvernementale a été amorcée dans les années 1970 au sein de l'administration publique québécoise, la découverte du rôle clef des gestionnaires dans « l'utilisation efficace et productive des ressources humaines » (ibid., p. 47), sortis de l'anonymat de la gestion, se produit dans la première partie des années 1980⁵⁵⁶ et fait écho au discours managérial qui se répand dans les pays développés⁵⁵⁷.

Les modalités de cette émergence de la reconnaissance du rôle des acteurs administratifs sont illustrées davantage sous l'angle institutionnel en 1980 dans un document d'analyse présentant l'évolution de l'appareil gouvernemental depuis 1960 :

Par le biais de la syndicalisation et du statut de la Fonction publique, nous avons jeté les bases à l'individualisation de la quatrième des fonctions du système politique (gouverner, légiférer, juger et administrer), posé le problème de la spécificité de sa contribution au système politique et entériné le principe d'une légitimité technique (mais seconde) aux actes administratifs, distincte de la légitimité politique (et première) qui les déclenche. (*L'appareil gouvernemental ...*, 1980, p. (2)) (...) / Nous avons entrepris de distinguer les types d'administrations qui constituent le système administratif central d'un État ainsi que les différentes dynamiques et exigences de fonctionnement qui sont spécifiques à chacun d'eux : les administrations qui œuvrent pour le maintien du système politique, celles qui servent les détenteurs de rôles politiques, celles qui fournissent un soutien aux autres administrations (les administrations dites horizontales), celles qui travaillent pour la réalisation d'un bien ou service dans la société (les administrations dites sectorielles). (...) / Péniblement certes mais

⁵⁵⁶ Cet intérêt des organismes centraux pour le rôle et les conditions de travail des gestionnaires s'était manifesté en 1975 par la création du Comité d'étude sur la gestion des cadres par le ministre de la Fonction publique. Le rapport fut déposé en novembre 1975, rapport qui fut gardé confidentiel jusqu'en 1977. Se sentant laissés pour compte alors que les groupes d'employés négociaient leurs conditions de travail, les cadres supérieurs se formèrent en association en 1977 et elle fut reconnue par le gouvernement le 22 mars 1978 par le décret 917-78, ce qui comportait l'obligation de les consulter sur leurs conditions de travail et prévoyait le prélèvement par l'employeur de la cotisation décidée par l'Association. Le *Syndicat des cadres du gouvernement du Québec* fut reconnu de la même façon le 8 mars 1978 et la *Fraternité des cadres intermédiaires des agents de la paix* obtint le même type de reconnaissance le 15 mars. Source : *Histoire de l'Association des cadres supérieurs du gouvernement du Québec 1976-1998*, publication de l'Association, 1999.

⁵⁵⁷ Comme l'ont documenté Boltanski et Chiapello. En examinant la littérature du management des années 1959 à 1969, ils ont observé que les cadres, fortement valorisés, sont présentés comme les acteurs principaux du progrès et que l'un des traits marquants de cette littérature réside dans la préoccupation permanente de la mobilisation et de la motivation du personnel, surtout des cadres : « Comment donner un sens au travail en entreprise? » étant l'une des questions centrales de ces écrits. L'influence des écrits destinés principalement aux entreprises, sur l'administration publique québécoise, est perceptible. BOLTANSKI, Luc et Ève CHIAPELLO, 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, p. 120 et p. 100.

non sans ténacité, se poursuit un immense effort de coordination administrative, tant au niveau central qu'au niveau régional, entre les divers ministères et service de l'État. (Ibid., p. [3])

La 4^e cible du projet de plan, dédiée à *l'implantation de l'évaluation de la gestion*, témoigne de l'importance accordée à cette question dans le cadre de la rénovation et de son absence dans les mécanismes de coordination des activités de l'État, une lacune importante reconnaissent les auteurs du document : « L'évaluation constitue, au même titre que la planification, l'exécution et le contrôle, une composante essentielle de tout processus de gestion sérieux et efficace » (ibid., p. 71). En dépit des efforts faits depuis 15 ans pour développer la pratique de l'évaluation de programmes, le document conclut que l'administration « est encore loin de disposer d'un ensemble cohérent et raisonnablement complet de données sur les résultats des différents programmes gouvernementaux (ibid., p. 71). Si les gestionnaires consultés lui accordent une grande importance, ils n'en soulignent pas moins l'absence de tradition d'évaluation des programmes et activités, ainsi que les obstacles qu'ils perçoivent à son implantation dans l'administration publique :

- La difficulté de préciser la définition et les critères d'évaluation ;
- La difficulté de concilier les besoins des clients de l'évaluation : les politiciens, les concepteurs des programmes, les clientèles visées ;
- La résistance cachée de ceux qui pourraient se sentir visés par l'évaluation. (Ibid., p. 71)

En plus de ces difficultés identifiées par les gestionnaires, le document énumère certaines conditions nécessaires pour que l'évaluation de programmes donne les fruits attendus, conditions qui ne sont manifestement pas toutes réunies :

Ainsi doit-elle être :

- Intégrée aux autres fonctions de gestion, c'est-à-dire : la planification, l'exécution et le contrôle ;
- Associée à l'introduction de mécanismes de responsabilisation et de reddition de comptes ;
- Adaptée aux réalités spécifiques de différents ministères et organismes ;
- Assurée d'un appui soutenu des responsables gouvernementaux de la politique administrative générale. (Ibid., p. 71)

La stratégie conçue lors de l'introduction du budget de programmes en 1973, qui visait à prendre en compte l'évaluation des programmes lors la préparation du budget annuel, n'ayant pas fonctionné⁵⁵⁸, les auteurs du plan d'action proposent une conception plus large de l'évaluation de la gestion gouvernementale en deux volets. Le premier concerne l'évaluation de programme et la prise de décision en fournissant des réponses à deux types de questions : « fait-on bien les

⁵⁵⁸ « En dépit des intentions qui sous-tendaient l'instauration des mémoires de programme en 1973 et l'opération d'évaluation déclenchée à la fin des années 1970, les décisions prises à l'occasion de la revue annuelle des programmes – compressions budgétaires, contraintes quant à la qualité ou à la quantité de l'effectif - ne sont que peu influencées par les résultats de travaux d'évaluation systématique, au demeurant assez peu nombreux. Il faut souligner que la revue de programmes est devenue un exercice assez mécanique, où les questions de fond sur la pertinence et les résultats des programmes ne sont pratiquement plus posées. » (Ibid., p. 70)

choses ? (efficience); fait-on les bonnes choses ? (efficacité, impact, pertinence) » (Ibid., p. 71). Le deuxième concerne l'évaluation du rendement de l'appareil administratif décrit comme une reddition de comptes annuelle au CT par les MO de leur performance à l'égard de la gestion des programmes et des ressources (nommément, les ressources humaines, informationnelles, matérielles et financières). Après avoir affirmé que cette revue de performance est « ... une composante « normale » d'un processus de gestion complet et efficace » le document fait un lien entre les marges de manœuvre accordées aux MO et l'introduction de moyens de contrôle a posteriori :

À un moment où on souhaite mobiliser le dynamisme créateur des gestionnaires de tous les niveaux, en augmentant la marge de manœuvre dont ils disposent et en mettant l'accent sur les résultats, il faut absolument introduire des moyens de contrôle appropriés. Ces moyens seront basés sur le contrôle a posteriori, sur la reddition de comptes à l'égard des responsabilités assumées et des résultats obtenus. La revue de performance constitue un tel moyen. Son implantation est donc justifiée en soi, indépendamment de toute autre mesure d'amélioration de la gestion gouvernementale. (Ibid., p. 73)

Malgré quinze années d'essais pour implanter l'évaluation de programmes et l'importance majeure accordée à l'information en découlant pour le processus décisionnel, l'action proposée en la matière prévoit une implantation graduelle avec un échéancier de trois à cinq ans : « Mettre en place, dans les ministères et organismes, les mécanismes appropriés pour que l'évaluation de programme s'implante graduellement et que les résultats des évaluations soient utilisés dans le processus décisionnel » (ibid., p. 74). Cette approche progressive est en phase avec les explications fournies en appui qui énoncent que l'évaluation de programme « ... est, avant tout, l'affaire des MO » et qu'il « convient d'adopter une approche graduelle et flexible, approche qui tient compte du contexte spécifique de chaque ministère et de sa capacité d'adaptation » (ibid., p. 74). Pourtant, la suite du texte consacrée au partage des pouvoirs de décision à l'égard des programmes indique qu'il revient au Conseil exécutif de décider de la création, de l'abolition et des modifications majeures aux programmes et, en nuanciant partiellement ce qui précède quant à l'autonomie des MO en cette matière, qu'il « est nécessaire que le Conseil exécutif puisse commander certaines évaluations et en recevoir les résultats » (ibid., p. 75-76). L'énoncé des pouvoirs du Conseil du trésor à l'égard des programmes contient, à notre avis, des zones grises qui le place dans une position d'intermédiaire (et pas toujours) entre les MO et le Conseil exécutif : son rôle a plus à voir avec la répartition des crédits à l'intérieur des programmes et le regard sur le « dégagement » et le « suivi des indicateurs-clés des programmes », bien que les avis qu'il donne au Conseil exécutif sur les projets de lois et de décrets « ... abordent parfois des dimensions d'efficacité, d'impact et de pertinence » (ibid., p. 75-76).

Une autre nuance à l'énoncé général de partage des pouvoirs, apparaît quand il s'agit de décrire les responsabilités du SCT dans la période d'implantation : « coordonner les évaluations interministérielles », sans qu'il soit précisé cependant quelle instance prendra la décision d'enclencher ces évaluations (ibid., p. 77). Faudra-t-il une décision venue d'en haut, du Conseil exécutif ou une demande conjointe des MO responsables des différentes parties du programme pour amorcer l'évaluation? Le texte ne laisse pas entrevoir la possibilité que cette décision puisse être prise par le Conseil du trésor, campé principalement dans un rôle de promotion et de soutien

aux MO tout en étant crédité de la responsable de la « cohérence des actions gouvernementales » (ibid., p. 76-77). Le chevauchement des responsabilités à cet égard entre le Conseil exécutif et le CT peut expliquer la prédominance que le texte donne au premier :

Quant aux évaluations en profondeur, elles peuvent intéresser autant le Conseil exécutif et ses comités permanents que le Conseil du trésor. En effet, ce dernier, s'il est responsable de la bonne gestion et de la cohérence des actions gouvernementales, n'est pas le seul lieu où les ministères débattent du bien-fondé de leurs politiques et de l'approbation de leurs nouveaux objectifs. (Ibid., p. 76)

Le document atténue davantage l'autonomie des MO à l'égard du CT lorsqu'il est question du processus annuel entrevu une « fois le rythme de croisière atteint », alors que les MO et le SCT discuteront et conviendront ensemble des évaluations à faire, des questions à y traiter, des programmes et activités à suivre :

Une fois le rythme de croisière atteint, le processus annuel sera caractérisé par un dialogue, à un moment convenu, entre le Secrétariat du Conseil du trésor et chaque ministère ou organisme. Au terme de ces discussions, les deux parties auront convenu :

- Des projets d'évaluation que le ministère ou l'organisme compte réaliser et qui sont d'un intérêt particulier pour le Secrétariat, des questions que ces évaluations doivent aborder ainsi que du mode de transmission des résultats au Secrétariat ;
- Des programmes et des activités importantes pour lesquelles on doit identifier l'intrant et l'extrant, et dégager les indicateurs-clés. (Ibid., p. 78-79)

Se dessine ainsi l'action suivante (no 30) qui vise à « instaurer une revue périodique de la performance des ministères devant le Conseil du trésor » (ibid., p. 80) et qui sera reprise dans le chapitre consacré au régime d'imputabilité (action 36, p. 92). Alors que l'implantation de l'évaluation de programmes est proposée selon un mode flexible sur un horizon de « trois à cinq ans », la proposition prévoit que la revue de performance, une dimension présentée comme indispensable du régime d'imputabilité, sera implantée « pour l'ensemble de l'administration publique » dans la troisième année, soit en 1988-1989 (ibid., p. 80).

Ce qui introduit la 5^e cible du plan d'action traitant de l'instauration d'un régime d'imputabilité. Au milieu des années 1980, une seule des deux voies de l'imputabilité était en partie balisée : celle de l'imputabilité externe devant une commission parlementaire, dans la loi de l'Assemblée nationale, mais elle ne visait que les organismes publics, les ministères n'étant pas désignés dans cette voie de contrôle. Prévue, mais non utilisée : L. Bernard constata en 1987 que les députés n'avaient pas encore mis en œuvre cette voie de surveillance d'une partie de l'administration publique; il fallut bien des années encore avant que cette possibilité se concrétise dans les années 1990 comme nous le verrons dans la prochaine période étudiée.

L'autre volet, l'imputabilité interne, n'était que partiellement défini sur le plan opérationnel, la reddition de comptes et la sanction des résultats étant jugées particulièrement embryonnaires dans les éléments de diagnostic (ibid., p. 85). Ainsi, cette question fut-elle insérée dans le mandat du comité sur la rénovation.

Quelle articulation donnée à l'imputabilité interne : qui doit rendre des comptes et à quelle autorité, des pouvoirs, responsabilités et marge de manœuvre confiés par la législation, les

décisions du gouvernement et de ses organismes centraux, aux ministères et organismes? La commission parlementaire Bisailon en avait proposé les grandes lignes dans son rapport de juin 1982 : si l'idée d'implanter un régime d'imputabilité fut retenue par le Comité sur la rénovation, les propositions de la Commission spéciale ne furent pas toutes retenues, notamment quant au rôle proposé pour le Vérificateur général en matière de vérification intégrée et à l'imputabilité interne des sous-chefs devant le Secrétaire général du MCE (Bisailon, p. 47 et p. 38), le Conseil du trésor n'étant pas mentionné dans le nouvel arrangement imaginé par la Commission spéciale. Et le souhait ardent de la Commission spéciale pour l'expression « ... d'une volonté politique claire en ce domaine, permettant la concrétisation rapide d'un tel régime... » n'eut pas les échos escomptés (ibid., p. 48).

Au milieu des années 1980, les textes officiels ne répondent pas à toutes ces questions sur l'imputabilité interne, mais le projet de plan d'action propose une réponse partielle : c'est la reddition de comptes des organisations qui s'effectuera au Conseil du trésor au moyen d'une « revue de performance » non celle des personnes, les dirigeants continuant de rendre compte au Premier ministre et au Secrétaire général du MCE. Le document abordait la question du chevauchement de compétences entre le gouvernement et le Conseil du trésor relativement aux différents aspects pouvant faire l'objet d'un examen dans le cadre de la revue de performance : la réponse donnée passait par une invitation faite au Secrétaire général du Conseil exécutif de participer à la rencontre clé réunissant les ministres du Conseil du trésor et leur Secrétaire d'une part, le ministre d'un ministère et son sous-ministre d'autre part, ainsi que par la transmission d'une copie du rapport de cette revue de performance, rédigé par le SCT, au Premier ministre (ibid., p. 92-95).

À défaut de précisions sur la façon dont ces deux instances centrales allaient concilier leurs évaluations possiblement divergentes (l'une portant sur la performance de l'organisme et l'autre sur la performance du dirigeant, avec des critères d'appréciation pouvant différer en raison de la nature distincte de ces évaluations), le dispositif annonçait une complexité de fonctionnement peu propice au démarrage d'un exercice sans précédent, exigeant et susceptible par son volet inévitablement critique d'ajouter de la matière à l'opposition parlementaire. Une difficulté majeure n'était pas abordée dans le document : où trouver, dans l'horaire déjà surchargé des ministres et du Secrétaire général, le temps requis par cette revue de performance devant toucher, en rythme de croisière, plus de 20 ministères et plus de 100 organismes chaque année?

Autre obstacle de poids, le texte du SCT soulignait que des préalables n'étaient pas réunis, des mécanismes importants faisant défaut, à savoir les mécanismes d'évaluation de programmes et l'information de gestion (ibid., p. 70-73, 82) : or, des années de travail sont requises pour mettre au point ces mécanismes. Même si les textes traitant du budget de programmes avaient signalé, plus de 10 ans auparavant, la nécessité de disposer de ces mécanismes (ibid., p. 70), le constat du SCT révélait qu'ils n'étaient toujours pas en application et qu'il faudrait plusieurs années avant

de pouvoir procéder à une revue périodique de la performance pour l'ensemble des ministères (pas avant 1988-1989 selon le projet de plan d'action)⁵⁵⁹.

Au-delà des difficultés techniques pour mettre au point l'infrastructure d'informations requise, le SCT attribue le temps requis pour en arriver à une revue de performance généralisée au fait que la responsabilité de l'évaluation de programmes relève des ministères⁵⁶⁰ et qu'il faille composer avec des rythmes différents pour en arriver à un changement de « culture » :

L'évaluation de programme est, avant tout, l'affaire des ministères et des organismes. Chaque ministère ou organisme est le maître d'œuvre de son processus évaluatif et il en est le premier client. [...] Il est important de mettre en branle le plus rapidement possible un mouvement, qu'on souhaite irréversible, d'implantation de l'évaluation de programme, mais il convient d'adopter une approche graduelle et flexible, approche qui tienne compte du contexte spécifique de chaque ministère et de sa capacité d'adaptation. (Ibid., p. 74)

Le fait d'affirmer, au départ, que l'évaluation de programme relève avant tout de la responsabilité des ministères et qu'il faut, en conséquence, accepter des rythmes de croisière différents d'un ministère à un autre n'enlève rien à la nécessité de fixer des objectifs à long terme pour que s'opère la « révolution culturelle » souhaitée par l'évaluation de programme. (Ibid., p. 79)

Habitué dans notre modèle de parlementarisme à la pratique de la responsabilité ministérielle où seul le ministre répond devant le parlement des actes du ministère ou des organismes relevant de son autorité, il fallait définir si des acteurs non élus, des dirigeants administratifs, relevant du ministre, pouvaient et devaient rendre des comptes et sur quelles matières. Le débat était loin d'être tranché entre ceux qui prétendaient et ceux qui contestaient qu'il était possible de départager ce qui était du ressort des élus et des dirigeants de l'administration.

Dans la littérature spécialisée qui a étudié cette question, on s'intéresse beaucoup à cette distinction entre les matières qui relèvent du niveau administratif et celles qui relèvent du niveau politique. Certains nient qu'une telle différenciation des matières soit possible ; d'autres la croient fondamentale [l'auteur donne deux références à ce propos en note de bas de page]. Personnellement, je suis du deuxième groupe. On devrait reconnaître en effet que les fonctionnaires ont une responsabilité directe

⁵⁵⁹ Il faut cependant dire que, malgré ces nombreux efforts [pour développer la pratique de l'évaluation de programme], on est encore bien loin de disposer d'un ensemble cohérent et raisonnablement complet de données sur les résultats des différents programmes gouvernementaux. Même si, depuis dix ans, les banques de gestion dont on dispose se sont grandement améliorées, encore aujourd'hui elles contiennent surtout des renseignements sur les intrants des programmes et ces derniers s'y trouvent sous une forme qui rend, sinon impossible, du moins très laborieux tout effort pour les mettre en rapport avec des résultats des programmes. (...) Enfin, il va presque sans dire qu'on ne dispose pas encore de systèmes d'information qui permettraient de diffuser largement des responsabilités aux gestionnaires et de mettre en place, en contrepartie, un système de reddition de comptes efficace et équitable. (Ibid., p. 70)

⁵⁶⁰ Après plusieurs tentatives pour implanter l'évaluation de programmes, le Conseil du trésor proposera au gouvernement d'adopter un décret pour donner à sa *Directive concernant l'évaluation de programmes dans les ministères et organismes* un caractère plus péremptoire. Mais cette décision viendra en 2014 par la publication du décret 125-2014 (19 février 2014) dans la Gazette officielle du Québec du 12 mars. Ce décret est pris en vertu de l'article 74 de la LAP qui prévoit que le CT peut prendre une directive « ... lorsqu'il estime qu'une question est d'intérêt gouvernemental... ». L'article stipule que la directive doit être approuvée par le gouvernement et une fois approuvée, « elle lie les ministères et organismes concernés ». Fait remarquable, c'est la première fois que cette disposition, en vigueur depuis l'an 2000, est utilisée.

quant à l'efficacité et à l'efficience de l'administration publique. C'est à eux normalement qu'il revient de mettre en place les modalités concrètes de la distribution des services, d'en assurer le fonctionnement et d'en corriger les lacunes. Ils sont, après tout, les « experts » de la gestion : à eux donc de répondre de leur expertise. (Bernard, 1987, p. 127)

Manifestement, ni les élus à l'Assemblée nationale, y compris les ministres, pas plus que les dirigeants administratifs sans doute, n'étaient pressés de se lancer dans les nouvelles voies de reddition de comptes, alors que les MO commençaient à peine à utiliser leurs nouveaux pouvoirs, consentis notamment par les lois sur la fonction publique de 1978 et 1983. Dans la section « éléments de diagnostic » du chapitre traitant de « l'instauration d'un régime d'imputabilité », le document traduit les préoccupations des gestionnaires consultés durant les mois qui ont précédé : ces derniers insistent sur ce qui est présenté comme le premier volet de l'imputabilité, à savoir la « responsabilisation », soit la nécessité d'augmenter la marge de manœuvre des gestionnaires et de miser sur un contrôle « a posteriori » et, s'ils sont conscients de la nécessité de la coordination centrale et de la reddition de comptes, ils souhaitent une meilleure utilisation des mécanismes existants plutôt qu'une multiplication de ces dispositifs.

Les gestionnaires émettent plusieurs autres préoccupations qui indiquent que les conditions du nouveau régime d'imputabilité ne sont pas toutes réunies : se faire donner des mandats explicites de la haute direction, clarifier les frontières entre les responsabilités administratives et politiques, améliorer les pratiques d'évaluation du rendement et reconnaître le droit à l'erreur. Ils souhaitent aussi que les nouvelles approches introduites en GRH soient adoptées dans les autres secteurs de ressources⁵⁶¹, donnant ainsi un indice du long chemin à parcourir avant que tous les secteurs de ressources soient synchronisés selon la nouvelle philosophie de gestion.

Après avoir cité un certain nombre de gestes ayant pour effet d'augmenter l'imputabilité des gestionnaires à l'échelle de la fonction publique, tant en gestion des ressources humaines que dans les secteurs budgétaires et des contrats⁵⁶² et signalé que des MO avaient révisés leur plans

⁵⁶¹ « L'imputabilité est une dimension de l'administration publique qui suscite beaucoup d'intérêt chez les gestionnaires. (...) On insiste fortement sur le premier volet de l'imputabilité, soit la « responsabilisation » des gestionnaires : il faut accroître sensiblement la marge de manœuvre des gestionnaires, passer résolument d'une administration centralisée et normée à des modes de gestion où les responsabilités reposent davantage entre les mains de ceux qui sont le plus près de l'action et où l'accent est mis sur le « contrôle a posteriori ». On souhaite que les nouvelles approches de gestion des ressources humaines introduites par la Loi sur la fonction publique soient appliquées à la gestion des autres catégories de ressources. / À cet effet, on insiste pour que les gestionnaires reçoivent des mandats explicites et sanctionnés par la haute direction. De même, on demande que soient clarifiées les frontières entre les responsabilités administratives et politiques, que soient améliorées les pratiques d'évaluation du rendement du personnel et qu'on reconnaisse le droit à l'erreur. / En revanche, le deuxième volet de l'imputabilité est aussi fortement souligné. On est bien conscient de la nécessité de rendre des comptes et de laisser aux organismes centraux les moyens d'assurer la cohérence de l'ensemble de l'administration. On ne souhaite pas que soient multipliés les lieux et les mécanismes de reddition de comptes ; il importe d'abord d'utiliser à meilleur escient ceux qui existent déjà. » (Ibid., p. 84)

⁵⁶² Les mesures mentionnées concernent : des responsabilités accrues pour les SM/DO relativement à leur plan d'organisation, au plan de développement des ressources humaines, à l'évaluation du rendement et à la gestion du personnel d'encadrement; la délégation de responsabilités nouvelles en vue de favoriser le travail à temps partiel, le temps partagé, la préretraite et le départ volontaire; la réduction des contrôles a priori dans l'octroi des contrats; la création de fonds renouvelables et l'élargissement de fonds locaux pour assouplir la gestion de certains secteurs

de délégation en élargissant les pouvoirs délégués à leurs gestionnaires, le document du SCT conclut qu'il s'agit de gestes épars consistant surtout en transfert de responsabilités et qu'il manque plusieurs pièces pour un véritable régime d'imputabilité, notamment du côté des mesures favorisant la reddition de comptes et la sanction (autant positive que négative) des résultats⁵⁶³.

S'appuyant sur les consultations effectuées, le document du SCT avance que les gestionnaires souhaitent un changement dans le fonctionnement de l'administration et que l'imputabilité en est une condition essentielle (ibid., p. 84). L'imputabilité des gestionnaires est présentée comme un filon pour augmenter la productivité de l'administration publique, l'obstacle pointé du doigt étant la trop grande centralisation et réglementation de l'administration et le remède résidant dans un meilleur équilibre entre les pouvoirs de contrôle du central et les marges de manœuvre accordées aux gestionnaires : l'efficacité et l'efficacités des services publics, ainsi que la capacité d'adaptation des services aux besoins des clientèles, y gagneraient (ibid., p. 85).

Les défis mentionnés pour que l'administration donne son plein rendement montrent l'ampleur de la transformation à effectuer : confier « des responsabilités réelles aux gestionnaires », créer « un climat de confiance quant à leur exercice », préciser « les modalités de reddition de comptes » et déterminer « les conditions de la sanction des résultats » (ibid., p. 86). Combien de temps faudra-t-il pour parvenir à un « régime d'imputabilité complet et opérationnel »? La réponse inscrite dans le document le voit se réaliser dans les « trois ou quatre prochaines années » si les mesures prévues dans le plan d'action sont appliquées (ibid., p. 86). Comme nous le verrons dans l'examen des périodes subséquentes, ces prévisions sous-estimaient grandement les défis à surmonter : plusieurs pièces du régime seront mises en place en 2000 avec la Loi sur l'administration publique, mais même en 2012 l'administration gouvernementale ne possède pas un régime d'imputabilité aussi déployé que le décrivait le plan d'action de 1986.

Les huit actions proposées dans le chapitre V du projet de plan sont une source précieuse d'indications sur les améliorations et les changements jugés nécessaires dans le fonctionnement de l'administration en vue de l'instauration *d'un régime d'imputabilité*. La première met l'accent sur la nécessité que les orientations et objectifs du gouvernement soient bien connus des gestionnaires et autres employés : non seulement est-il question d'améliorer les moyens disponibles pour ce faire, mais il est aussi fait mention qu'il est « essentiel d'améliorer le processus d'échange entre les plus hautes instances politiques et administratives » en vue d'une meilleure compréhension des priorités et « pour l'instauration d'une collaboration encore plus

d'activité; le développement des mécanismes de programmation budgétaire réduisant les approbations préalables du Conseil du trésor. (Ibid., p. 85)

⁵⁶³ « Mais tous ces gestes restent épars et on ne peut pas encore dire que l'administration publique québécoise est dotée d'un véritable régime d'imputabilité, même dans le domaine des ressources humaines où l'application du principe de l'imputabilité a été poussée le plus loin. Jusqu'à maintenant, les actions entreprises ont surtout consisté en un transfert de responsabilités; on commence à peine à se préoccuper de la mise en place de mesures favorisant la reddition de comptes et presque rien n'est fait en ce qui concerne la sanction des résultats. Or, ces deux dernières dimensions font aussi partie d'un régime d'imputabilité. » (Ibid., p. 85)

étroite entre les partenaires ». Cette connexion entre le politique et l'administratif n'étant pas jugé optimale, le texte ajoute qu'il revient au palier politique (PM et Conseil des ministres) et au Secrétaire général de choisir les moyens, tout en y allant de la suggestion que les « sous-ministres et les présidents d'organismes soient associés plus étroitement à la définition des grands objectifs du gouvernement, en particulier pour ce qui a trait à la gestion ou à la mise en œuvre des objectifs et des programmes » (ibid. p. 87).

La deuxième action proposée laisse entrevoir qu'il y a des lacunes dans la précision et la compréhension des objectifs des MO par leurs employés, l'invitation étant faite aux autorités des MO de présenter « annuellement aux gestionnaires les objectifs et les priorités de leur organisation ». Rencontre annuelle et transmission d'attentes communes aux gestionnaires sont présentées comme des « outils privilégiés pour assurer une plus grande cohérence de la gestion et une meilleure cohésion entre les gestionnaires des divers paliers » (ibid., p. 88).

Bien que les systèmes d'évaluation du rendement basés sur des attentes significatives annuellement soient implantés pour plusieurs catégories de personnel depuis quelques années, pour les cadres notamment avec une formule de boni au rendement, il est constaté que les mécanismes n'ont pas été appliqués « avec assez de rigueur » et qu'il y a lieu de « consolider et développer le processus qui permet de faire connaître à chaque employé les attentes que l'organisation entretient à son égard et d'évaluer systématiquement son rendement ». Dans les explications soutenant cette proposition, il est mentionné que le processus des attentes significatives, au-delà des gestionnaires et des professionnels qui y sont déjà soumis, doit rejoindre toutes les catégories de personnels « pour que l'imputabilité puisse concrètement devenir le fait de tous les employés » (ibid. p. 89).

Une quatrième action invite les instances centrales à réviser le cadre de gestion applicable à tous les secteurs de ressources (humaines, financières, matérielles, informationnelles) « dans la perspective de « responsabiliser » les gestionnaires et de leur donner la marge de manœuvre nécessaire pour produire les résultats qu'on attend d'eux ». Le texte laisse entrevoir la possibilité que cet exercice puisse déboucher sur des amendements à la Loi sur l'administration financière. Comme l'essentiel de ces politiques, normes et règles est regroupé dans un *recueil des politiques administratives*, l'objectif fixé est la publication d'un recueil renouvelé avant la fin de 1987. Et les modalités de mise en œuvre précisent que les responsables (les instances centrales) doivent procéder en collaboration avec les MO (ibid., p. 90).

Le pendant de cette révision de l'ensemble du cadre de gestion des ressources par le central consiste en la révision des pratiques de gestion dans chaque MO pour accentuer la « responsabilité des gestionnaires », ce qui passe concrètement par la révision des plans de délégation des responsabilités où sont inscrits les pouvoirs qui sont délégués aux différents niveaux de gestion (ibid., p. 91). Comme pour les autres actions du même type placées sous la responsabilité des MO, l'échéancier est laissé à la discrétion de chaque MO, un autre signe de l'acceptation par le central de la diversité des organisations dans les rythmes de changement.

Le rapport annuel des MO, l'un des documents de reddition de comptes le plus visible, ne passe pas le test du régime d'imputabilité souhaité, ces rapports étant devenus avec les années « assez

techniques et somme toute très stéréotypés ». La préoccupation de la valeur « communicationnelle » semble l'emporter sur la dimension « reddition de comptes » puisque la responsabilité de la directive sur les rapports annuels relève du ministère des Communications (et non du Conseil du trésor, ce qui viendra beaucoup plus tard). Sans être directif à l'endroit du ministère des Communications, le texte suggère qu'une plus grande importance pourrait être accordée « à l'orientation, aux priorités et aux résultats des activités ministérielles, y compris aux résultats de l'évaluation des principaux programmes » (ibid., p. 96).

Le document montre son embarras lorsqu'il aborde une dimension pourtant jugée essentielle au régime d'imputabilité, soit la sanction des résultats, en posant au départ que « dans l'administration publique, la dynamique de la sanction des résultats pose des difficultés particulières qui tiennent à la nature même de l'organisation ». Une question clé est soulevée : un organisme central peut-il récompenser ou punir un MO pour son rendement? Il mentionne néanmoins l'existence de certains outils d'appréciation des résultats comme les rapports du Vérificateur général et du Protecteur du citoyen, ainsi que les réactions des « clients » aux services reçus. En ce qui concerne les employés, des moyens existent pour reconnaître des rendements exceptionnels et des insuccès, mais la « voie des récompenses en espèces sonnantes est étroite » (...) « et toujours en tenant compte de la nature de l'organisation, on voit mal comment on pourrait piger dans les fonds publics pour récompenser les employés ».

Le texte signale que des MO ont pris des initiatives pour octroyer de nouveaux types de récompenses, par exemple des journées de vacances (cette façon de faire sera bloquée plus tard par les tribunaux et replacée dans le cadre des matières négociables avec les syndicats). Même si une note indique que « le Comité sur la rénovation de l'administration publique n'a pas été en mesure de déterminer des actions nouvelles à prendre pour sanctionner les résultats » et « qu'il compte sur les suggestions qu'on lui présentera », le plan d'action comporte quand même une proposition, en dissonance à notre avis, avec l'analyse présentée : « utiliser de façon plus intensive et plus systématique les divers moyens disponibles pour procéder à la sanction des résultats ». Manifestement, l'aboutissement du processus d'imputabilité n'est pas clairement dessiné, ce qui n'est pas de nature à rassurer ceux qui seront les porteurs de la reddition de comptes.

La proposition clé pour l'imputabilité interne est inscrite dans l'action (no 36) visant à instaurer une revue de performance des MO devant le Conseil du trésor. Les finalités et les modalités de l'exercice sont suffisamment détaillées pour montrer qu'il ne s'agirait pas d'une comparution devant un tribunal, mais plutôt d'un échange entre les membres du Conseil du trésor et les autorités du MO concerné en vue d'améliorer la gestion, notamment en identifiant des ajustements au cadre de gestion qui pourraient améliorer la productivité du MO. L'indication voulant que le Secrétaire général du gouvernement soit invité à la rencontre entre le Conseil du trésor et les autorités du MO et le fait que le rapport produit par le SCT au terme de l'exercice sera aussi remis au Premier ministre, introduit des variables favorables à la cohésion d'ensemble de l'exercice, mais qui sont aussi de nature à modifier la dynamique dans la relation

bidirectionnelle entre le MO et le Conseil du trésor d'une part, le MO, le PM et le Secrétaire général d'autre part, ce qui n'est pas sans conséquences potentielles. D'autant plus que le texte précise que ce mécanisme d'imputabilité ne concerne que les organisations, l'évaluation du rendement des hauts dirigeants continuant d'être faite par le Secrétaire général du gouvernement (ibid., p. 92-95).

Autre précision importante, la revue de performance est présentée strictement comme un mécanisme d'imputabilité interne; le document du SCT précise qu'elle n'a rien à voir avec l'imputabilité externe, à savoir devant le Parlement et la population et qu'il revient au politique de décider à ce propos : « C'est aux autorités politiques qu'il revient d'indiquer si elles veulent développer l'imputabilité externe et, le cas échéant, de définir les mécanismes qui seront mis en place à cette fin » (ibid., p. 95).

Nous pouvons décoder que les autorités politiques n'étaient pas intéressées à cette époque à recevoir d'autres propositions sur l'imputabilité externe, car elles auraient pu en demander en complément aux propositions sur l'imputabilité interne : de plus, la question avait été débattue lors de la révision de la Loi de l'Assemblée nationale et la décision avait limité la surveillance de l'administration aux organismes publics (pas aux ministères), sans y donner suite pour autant jusque-là. Et sur le volet de l'imputabilité interne, nous constatons que les autorités politiques du Conseil du trésor ne se sont pas prononcées officiellement, le projet de plan d'action étant l'œuvre du Comité sur la rénovation de l'administration publique, que préside néanmoins le Secrétaire du Conseil du trésor, et soumis à une consultation des dirigeants administratifs des MO en juin 1986; l'avant-propos précise qu'une sélection d'actions devra être faite par la suite « avant d'être soumise à l'approbation gouvernementale » et la publication du plan est prévue pour septembre 1986 (ibid., p. 3 et annexe 1). La démarche amorcée en octobre 1984 sous le gouvernement du Parti québécois par un mandat donné au Secrétaire du Conseil du trésor ne sera pas poursuivie au-delà de cette consultation de juin 1986 sous le nouveau gouvernement du Parti libéral, tout au moins sous cette appellation et sous la forme d'un plan d'action.

APPENDICE II

Compléments au chapitre 6

Note 1 : Niveau d'activités du Conseil des ministres et de ses comités :

Le Conseil des ministres tiendra, en moyenne chaque année, 56 réunions de travail par an pour étudier 338 mémoires et approuver 1949 décrets durant les huit années complètes d'exercice du gouvernement⁵⁶⁴. Les seules données comparables sur les comités permanents concernent le nombre de réunions annuelles : 35 pour le CMPADRE, 31 pour le CMPDE, 30 pour le CMPACS et 28 pour le comité de législation. Les données et le descriptif disponibles nous permettent de constater que les réunions étaient chargées : le CMPADRE a examiné en moyenne 155 dossiers et fait 163 recommandations par an, le CMPACS a étudié en moyenne 104 mémoires par année et le comité de Législation, 102 projets de loi en moyenne par an⁵⁶⁵.

Note 2 : L'interministériel au sein des comités ministériels et de leur secrétariat

Le CMPADR fut particulièrement prolifique dans la création de ce type de structures. Dès 1986-1987, il est fait mention que « plusieurs dossiers d'harmonisation ou de concertation interministérielle ont exigé la mise sur pied de comités et l'arbitrage du Comité. »⁵⁶⁶ Un groupe de travail interministériel fut mis sur pied en 1987-1988 « ... pour proposer un cadre de référence gouvernemental en matière d'aménagement pour la région métropolitaine de Montréal. »⁵⁶⁷ Un comité de coordination des projets de développement d'Hydro-Québec fait son apparition en 1990-1991 et sera en activité plusieurs années⁵⁶⁸. Sur le radar du Secrétariat du comité depuis 1986, la dimension interministérielle de la géomatique émerge clairement en 1988 lorsque le CMPDE confie à son secrétariat le mandat « d'assurer la concertation des efforts dans l'utilisation des ressources engagées au gouvernement en matière de systèmes d'information à référence spatiale. » Pour y donner suite, le Secrétariat innove par la création d'une structure à trois niveaux. Au niveau supérieur, un comité des sous-ministres des ministères à vocation territoriale qui a « pour fonction d'établir les orientations stratégiques de cette concertation. »; au niveau intermédiaire, un comité directeur de la géomatique formé de hauts fonctionnaires de ministères clés qui se réunit chaque mois pour diriger les actions prioritaires à entreprendre; et un forum des usagers composé de représentants de plus de 16 M/O « permet de recueillir les avis

⁵⁶⁴ Rapports annuels du MCE, habituellement p. 19.

⁵⁶⁵ Rapports annuels du MCE de 1986-1987 à 1993-1994.

⁵⁶⁶ *Rapport annuel MCE, 1988-1989*, p. 24. « ... politique de protection des milieux riverains, la clarification du partage des pouvoirs d'aménagement entre les ministères et les MRC [municipalités régionales de comté], la protection des habitats fauniques essentiels, les pouvoirs des MRC en regard de l'aménagement des forêts privées et, enfin, le pouvoir de réglementation des MRC en zone agricole. »

⁵⁶⁷ *Rapport annuel MCE, 1987-1988*, p. 29.

⁵⁶⁸ *Rapport annuel MCE, 1990-1991*, p. 27. « ... a essentiellement pour mandat de faciliter la réalisation des projets d'Hydro-Québec à l'intérieur des lois et règlements régissant les procédures d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux. »

des utilisateurs et spécialistes de la géomatique sur les méthodes et techniques à utiliser pour procéder à la conceptualisation de systèmes d'information, à l'architecture des données, au calcul des bénéfices et au choix des plates-formes technologiques. »⁵⁶⁹ Cette structure à trois étages poursuivra son travail jusqu'au changement de gouvernement en 1994.

Le *Groupe de travail sur le développement régional* va préparer une politique qui sera adoptée par le CMPADRE et le gouvernement en 1991-1992, une approche qui « ... vise à renforcer le partenariat entre le gouvernement et les régions dans la coordination et la programmation des activités liées au développement régional. »⁵⁷⁰ En 1991-1992, c'est la mise en œuvre de la stratégie d'efficacité énergétique qui oblige la mobilisation de plusieurs ministères⁵⁷¹. En 1992-1993, c'est l'introduction dans la politique économique de la stratégie des grappes industrielles qui donne lieu à la mise sur pied d'un « comité de coordination de hauts fonctionnaires représentant chacune des quatorze grappes industrielles ainsi que les autres ministères impliqués dans les travaux qui y sont reliés. »⁵⁷² Le secrétariat reçoit même le mandat ouvert de constituer, au besoin, « ... des groupes interministériels de travail sur des sujets particuliers rattachés à des propositions de développement industriel. »⁵⁷³ En 1993-1994, le Comité va aller plus loin en adjoignant à un comité interministériel un lien avec l'externe sous la forme d'un comité de liaison et de consultation avec le milieu des PME :

Le Secrétariat a aussi reçu le mandat d'identifier « les éléments d'un plan d'action pour soutenir l'entrepreneuriat et le démarrage d'entreprise. Un comité interministériel ainsi qu'un comité de consultation et de liaison avec le milieu des PME ont été constitués à cette fin. / Leurs travaux ont permis d'identifier plusieurs mesures d'aide à la PME qui ont été par la suite intégrées au plan d'action pour le soutien de l'économie et la création d'emplois. »⁵⁷⁴

Le secrétariat du CMPACS est également engagé dans l'interministériel avec la coordination d'un « ... groupe de travail sur l'harmonisation des conditions d'admissibilité aux programmes de transfert. » Une autre variante apparaît lorsque le secrétariat se trouve représenté au sein d'un comité interministériel qu'il ne coordonne pas, comme cela se produit avec le *Comité interministériel sur l'assurance invalidité* et le *Comité sur l'harmonisation des différents programmes gouvernementaux en matière de ressources résidentielles*⁵⁷⁵.

La concertation interministérielle réalisée par les secrétariats des comités ministériels ne passe pas toujours par la création de comités ou de groupes de travail interministériels formels : il

⁵⁶⁹ *Rapport annuel MCE, 1990-1991*, p. 27. Comité formé de hauts fonctionnaires du CT, du ministère des Affaires municipales, du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, du ministère des Transports, du ministère de l'Énergie et des Ressources, du ministère des Communications et présidé par le secrétaire adjoint au secrétariat.

⁵⁷⁰ *Rapport annuel MCE, 1991-1992*, p. 24.

⁵⁷¹ *Rapport annuel MCE, 1991-1992*, p. 26-27. « Cette stratégie implique la concertation et la collaboration de plusieurs ministères, dont le ministère de l'Énergie et des Ressources, le ministère des Transports, le ministère de l'Environnement, le ministère des Affaires municipales et le ministère des Finances. »

⁵⁷² *Rapport annuel MCE, 1992-1993*, p. 27.

⁵⁷³ *Rapport annuel MCE, 1992-1993*, p. 27-30.

⁵⁷⁴ *Rapport annuel MCE, 1993-1994*, p. 28.

⁵⁷⁵ *Rapport annuel MCE, 1986-1987*, p. 29. *Rapport annuel MCE, 1987-1988*, p. 34.

s'agit souvent de mandats réalisés par un secrétariat à la demande du Comité. Ce fut le cas pour l'élaboration de règles de fonctionnement du Fonds de développement technologique⁵⁷⁶ confiée au secrétariat du CMPDE ou plus largement encore pour l'analyse, avec les ministères et les organismes sectoriels, des conséquences des positions prises par le gouvernement sur les « ... questions de commerce international et d'adaptation économique à l'ouverture des marchés. »⁵⁷⁷

Note 3 : Mandats transversaux au sein du MCE

Les dossiers de la condition féminine et de la jeunesse étaient de nature à toucher tous les MO. Si l'importance accordée à la condition féminine semble avoir baissé d'un cran avec la disparition du Comité ministériel permanent qui lui était dédié sous le précédent gouvernement, le dossier de la jeunesse prit du galon avec l'octroi d'un statut permanent et la désignation d'une secrétaire générale associée⁵⁷⁸. Toutefois, l'affectation d'une ministre déléguée à la condition féminine s'est maintenue tout au long des deux mandats; sa fonction s'est d'ailleurs enrichie en décembre 1986 d'un mandat concernant les services de garde⁵⁷⁹ et en octobre 1989, du titre de ministre responsable de la Famille et du soutien d'un secrétariat dédié à cette responsabilité⁵⁸⁰. Le réseau de répondantes en matière de condition féminine, bien implanté en 1985, s'élargit en 1991-1992 pour passer de 18 à 25 personnes⁵⁸¹. Pour sa part, le Secrétariat à la Famille misait sur une *table des répondants et répondantes* dédiés à ce mandat⁵⁸².

En plus de l'utilisation assidue de leur réseau de représentants dans les MO, les comptes rendus d'activités de ces secrétariats montrent leur constante implication dans des groupes de travail interministériels, certains qu'ils président, d'autres auxquels ils participent. La formule s'adapte en fonction de l'objectif et des organisations visés; ainsi, pour appuyer l'implantation de programmes d'accès à l'égalité dans le secteur privé, un *Comité consultatif sur les programmes d'accès à l'égalité dans le secteur privé* est institué par la ministre déléguée à la condition féminine, alors qu'un autre comité interministériel est constitué pour appuyer leur implantation dans les réseaux gouvernementaux, réunissant les représentants de quatre ministères à réseaux, le ministère de la Justice ainsi que le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration⁵⁸³.

Le Secrétariat à la jeunesse avait vu son rôle d'administration de programmes redéfini en 1985 pour un rôle « d'aviseur » auprès des MO sur les questions spécifiques à la jeunesse avec des effectifs et des budgets plus modestes insérés dans l'élément de programme du Secrétariat général du MCE. Pour assumer son rôle, il mise sur « une structure légère de concertation et de coordination », dont un réseau d'agents de liaison présents dans 11 régions administratives lui

⁵⁷⁶ *Rapport annuel MCE, 1988-1989*, p. 32. « Il a également reçu le mandat d'élaborer, en collaboration avec les principaux ministères impliqués, les règles de fonctionnement du Fonds de développement technologique. »

⁵⁷⁷ *Rapport annuel MCE, 1990-1991*, p. 30.

⁵⁷⁸ *Rapport annuel MCE, 1987-1988*, p. 41.

⁵⁷⁹ *Rapport annuel MCE, 1986-1987*, p. 30.

⁵⁸⁰ *Rapport annuel MCE, 1989-1990*, p. 41.

⁵⁸¹ *Rapport annuel MCE, 1991-1992*, p. 44.

⁵⁸² *Rapport annuel MCE, 1993-1994*, p. 43.

⁵⁸³ *Rapport annuel MCE, 1986-1987*, p. 31.

permettant d'assurer « le lien avec les jeunes, les organismes et les autres partenaires socio-économiques en vue de mieux répondre aux besoins de la jeunesse. »⁵⁸⁴ Le Conseil des ministres décide de consolider la représentation des jeunes en instituant un Conseil permanent de la jeunesse en 1987⁵⁸⁵. Le réseau des répondants du secrétariat à la jeunesse compte un nombre appréciable de personnes, 46 en 1988-1989⁵⁸⁶.

Placé sous un ministre délégué (aux Mines et aux Affaires autochtones durant le premier mandat), le secrétariat aux Affaires autochtones, déjà bien établi dans les années 1970, mise constamment sur un réseau de répondants où 23 MO sont représentés en 1987-1988⁵⁸⁷. Il est mis à contribution dans la préparation d'une politique gouvernementale en matière autochtone en 1991⁵⁸⁸. En 1993-1994, le secrétariat réunit chaque mois les coordonnateurs ministériels « afin d'échanger l'information et de décider des orientations à prendre et des gestes à poser ».⁵⁸⁹

Le Secrétariat à la capitale a constitué son réseau de répondants ministériels dès sa première année d'exercice⁵⁹⁰ en 1990-1991 et il « ... agit déjà comme coordonnateur de l'action gouvernementale sur certains projets de développement qui concernent le territoire de la capitale. »⁵⁹¹ En 1994-1995, le réseau implique une quinzaine de ministères « ... dont les actions sont susceptibles d'avoir un impact sur la capitale. »⁵⁹²

Note 4 : Activités parlementaires durant la période 1985-1994

Le nombre moyen annuel de jours de séances de l'Assemblée nationale, en dehors des années d'élections générales, fut stable de 1980 à 2003, avec une moyenne de 71 jours par an, ce qui fait conclure aux analystes de l'Observatoire de l'ÉNAP que « ... l'activité parlementaire est plus le fait de la conjoncture sociopolitique que le fruit de la volonté du parti gouvernemental.⁵⁹³ » M. Louis Massicotte en arrive à un constat similaire de continuité quand il examine les activités des commissions parlementaires sous l'angle des heures de séances et des types de mandats, avec une différence notable cependant pour l'accroissement du contrôle parlementaire, surtout grâce aux heures consacrées à la vérification des engagements financiers⁵⁹⁴. Pour ce qui est de

⁵⁸⁴ *Rapport annuel MCE, 1986-1987*, p. 37.

⁵⁸⁵ *Idem.*

⁵⁸⁶ *Rapport annuel MCE, 1988-1989*, p. 43.

⁵⁸⁷ *Rapport annuel MCE, 1987-1988*, p. 39.

⁵⁸⁸ *Rapport annuel MCE, 1990-1991*, p. 49.

⁵⁸⁹ *Rapport annuel MCE, 1993-1994*, p. 45.

⁵⁹⁰ *Rapport annuel MCE, 1990-1991*, p. 59.

⁵⁹¹ *Ibid.*, p. 60.

⁵⁹² *Rapport annuel MCE, 1994-1995*, p. 51.

⁵⁹³ *L'État québécois en perspective*, « Les institutions du pouvoir législatif », Observatoire de l'ÉNAP (document électronique), p. 8. « Depuis le deuxième mandat péquiste jusqu'en 2010, l'activité parlementaire a ralenti pour atteindre, en dehors des années durant lesquelles ont eu lieu des élections générales, une moyenne d'environ 71 jours de séance par an. Que ce soit lors de gouvernements libéraux (de 1985 à 1994 et depuis 2003) ou lors de gouvernements péquistes (de 1981 à 1985 et de 1994 à 2003), l'activité parlementaire a atteint des niveaux similaires. »

⁵⁹⁴ *L'année politique au Québec, 1993-1994* (1994), dir. Denis Monière, Fides, Le Devoir. « La vie parlementaire », par Louis Massicotte, Université de Montréal, p. 16. « Ces chiffres se situent dans les moyennes générales observées

l'utilisation des commissions parlementaires pour la tenue d'audiences publiques, le nombre d'évènements s'est limité à 23, contre 53 pour le gouvernement précédent et 77 pour le premier gouvernement Bourassa⁵⁹⁵. Lancé avec l'intention de légiférer moins, le gouvernement de cette période fut le plus actif des cinq gouvernements à l'œuvre depuis 1960 avec une moyenne annuelle de 85 lois adoptées (766 pour 9 ans), nettement plus que le gouvernement précédent avec 62,3 (561 pour 9 ans) et même que le premier gouvernement Bourassa avec 76,6 (498 pour 6,5 ans) de 1970 à 1976⁵⁹⁶.

Note 5 : Appréciation des suites données aux rapports des comités des Sages :

Pour le secrétaire général de l'époque, Roch Bolduc, ce ne fut pas assez et il y trouva un motif suffisant pour quitter sa fonction et retourné au privé. Il constata de fortes résistances à l'intérieur même du gouvernement et dans l'administration publique :

Les comités mis sur pied au commencement de l'année firent rapport dans les six mois et le gouvernement a par la suite privatisé quelques sociétés d'État, dont Québécoir. Le rapport sur la dérèglementation provoqua l'abrogation de quelques règlements, mais ce type de changements se heurte toujours à l'inertie bureaucratique, aux intérêts de ceux qui en vivent et aux pressions des groupes qui en sont avantagés souvent au détriment de l'intérêt général. Quant au rapport de Michel Bélanger sur la revue générale des organismes gouvernementaux, Paul Gobeil, président du Conseil du trésor, en fut le seul défenseur. À peine réussit-il à faire abolir une demi-douzaine d'organismes devenus désuets. Claude Ryan manifestait une opposition farouche à tout ce qui touchait l'éducation, si bien que cela me laissa un peu déçu et que je décidai de ne pas prolonger mon mandat. [...] Ce n'était pas les dossiers qui manquaient d'intérêt [...], mais je n'avais plus le goût de l'actualité politique après la mise au rancart du rapport Gobeil, qui était le motif profond de mon retour au gouvernement. / Quand je dis « mis au rancart », je veux dire que le document a été transféré par le Conseil du trésor à un comité de sous-ministres, et il s'est perdu dans le dédale bureaucratique où chacun défend son lot. Comment voulez-vous me faire croire que tout l'appareil gouvernemental québécois est essentiel? (Bolduc, 2012, p. 252.

En 1988, Réjean Pelletier observait que « si ces trois études ont entraîné de nombreuses discussions et soulevé parfois certaines appréhensions, elles n'ont pas bouleversé fondamentalement le rôle et la taille de l'État. »⁵⁹⁷ Pour un autre analyste de l'évolution gouvernementale au Québec, l'opération constituée par ces trois comités avait un caractère « ... à la fois stratégique et psychologique visant à publiciser la « nécessité de réduire le poids du secteur public et, par conséquent, d'en rationaliser l'organisation » ... » (Ouellet, 1997, p. 31). Avec du recul, en 2003, Gélinas constatait qu'une seule filiale d'une société d'État avait été privatisée et que la vente des actifs de plusieurs autres avait rapporté 900 millions de dollars

depuis dix ans. La différence majeure entre les deux gouvernements qui se sont succédé durant la période réside dans le nombre accru d'heures consacrées aux activités de contrôle parlementaire. Ce nombre a grimpé autour de 350 depuis 1986, essentiellement grâce à l'ajout d'une centaine d'heures consacrées à la vérification des engagements financiers. »

⁵⁹⁵ OUELLET, Lionel (1997), *Étude sur l'action des gouvernements du Québec, de 1960 à 1994*, Étude préparée pour le Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux, U.Q., ENAP, annexe A : Tableau sur les lois : tableaux 1A à 5A.

⁵⁹⁶ Idem.

⁵⁹⁷ *L'année politique au Québec, 1987-1988* (1988), dir. Denis Monière, Le Devoir – Québec Amérique, « La vie parlementaire », par Réjean Pelletier, Université Laval, p. 27.

(Gélinas, 2003, p. 219). Le comité Gobeil fit de nombreuses recommandations concernant les sociétés administratives : privatisation de trois, abolition de six, transfert de sept sociétés au palier municipal, fusion de trois et vingt-six à maintenir : il n'y eut pas de suite dans le court terme et selon Gélinas « ... il est difficile de lui accorder la paternité des changements qui furent apportés par la suite. » (Idem).

Le groupe de travail sur la dérèglementation (rapport Scowen) avait un mandat tourné vers l'externe (l'impact sur les entreprises et les citoyens) tout en contenant des préoccupations relevant de la coordination et de la cohérence gouvernementale, ayant à faire des recommandations sur « l'efficacité, l'opportunité et l'utilité (...) des mécanismes intergouvernementaux et interministériels de réglementation, des mesures assurant l'application et le respect de la réglementation ainsi que la cohérence administrative. »⁵⁹⁸ Étalant 91 recommandations sur 51 pages, le groupe de travail y va de certaines propositions radicales. La création d'un équivalent du CT au sein du Conseil exécutif, spécialisé en matière de réglementation (recommandations 12 à 29) suit un jugement sévère sur les lacunes du processus décisionnel au sein du gouvernement, à peine adouci par l'affirmation que les réformes faites ailleurs portaient du même constat :

Cette réforme de première ligne doit s'accompagner d'une réforme du processus de décision au centre même du gouvernement. Ce processus est à l'heure actuelle beaucoup trop fragmenté et diffus pour fournir à ce dernier une vision d'ensemble, complète et cohérente, de la réglementation et de ses effets. (Ibid. p. 17)

Les parlementaires sont aussi invités à une plus grande intervention dans la préparation et le suivi de la réglementation en s'appuyant sur la Loi sur les règlements nouvellement adoptée qui « confère aux parlementaires un pouvoir de contrôle nouveau et très important sur l'ensemble de la réglementation québécoise. » (Ibid., p. 21) Après avoir évalué que « le régime réglementaire au Québec est, dans son ensemble, généralement plus lourd et plus coûteux que celui de l'Ontario et de plusieurs régions des États-Unis » (ibid., p. 24), le groupe de travail y va de recommandations qui touchent la diminution ou l'abolition de la réglementation dans l'univers du travail, des transports, s'attaquant aux « cartels d'État » qui gênent la concurrence.

Il est difficile de faire le décompte des suites directes données à ce rapport, mais il avait lancé plusieurs pistes de réflexion et de débats. Le processus de régulation fut confié au ministère de la Justice et fut rapatrié par le MCE à la fin du mandat libéral, là où il aurait dû se trouver dès le début selon A. Gélinas (Gélinas, 2002, p. 290). Le travail ne fut pas accompli pleinement si l'on en juge par la création du Groupe d'intervention sur la dérèglementation en 1994 par le PM Johnson, constitué cette fois de députés et de représentants du milieu des affaires, un autre comité qui fit diligence avec deux rapports⁵⁹⁹ à l'été 1994. Le gouvernement lui avait confié un

⁵⁹⁸ *Réglementer moins et mieux : rapport final du groupe de travail sur la dérèglementation*, 2 vol., Québec, Les publications du Québec, juin 1986. P. 1.

⁵⁹⁹ Gélinas, 2002, p. 291.

vaste mandat qui dépassait la stricte question de la dérèglementation en lui demandant de travailler :

- A) à la « simplification des procédures administratives par la consolidation des formulaires et des programmes, l'établissement de guichets uniques de services aux clients, l'élimination des chevauchements et duplications, etc.;
- B) l'élimination des irritants pour les citoyens et les entreprises faisant affaire avec le gouvernement (...)⁶⁰⁰

Tout indiquait en plus que le mandat du Groupe de travail s'étendrait sur une longue période, car plusieurs des recommandations du Groupe visaient à se faire mandater pour approfondir l'analyse de questions plus complexes, comme les guichets uniques en régions (R-7) et l'analyse d'une éventuelle structure centrale d'appui aux PME (R-10) ou pour superviser l'application de la politique réglementaire et des mesures que le Groupe suggérait au gouvernement d'adopter (R-2 et R-5). En effet, en plus des grandes recommandations, le Groupe suggérait une liste de 24 mesures réalisables à court terme (p. 21 à 25) et de 17 autres à moyen ou long terme (p. 26 à 29). Plusieurs de ces mesures ont été proposées par les MO eux-mêmes : ainsi, sept MO ont suggéré des mesures de dérèglementation, d'allègement réglementaire ou d'abrogation de règlements. Les MO « ont proposé par ailleurs plusieurs mesures de simplification administrative, visant soit à faciliter l'accès aux programmes d'aide aux entreprises, soit à simplifier les procédures de conformité aux réglementations gouvernementales. » (p. 12) Une autre recommandation visait à les mobiliser plus systématiquement en proposant au gouvernement que d'ici le 1^{er} décembre 1990 « chaque ministère ou organisme dépose au Conseil des ministres pour approbation, un plan triennal de révision des règlements dont il a la responsabilité. » (p. 20). Le changement de gouvernement a mis fin au Groupe de travail, mais à tout le moins, ces travaux auraient eu un impact immédiat de freinage de la réglementation selon le rapport du MCE de 1994-1995 :

Enfin, on note qu'en 1994-1995, 514 règlements ont été adoptés comparativement à 634 durant l'exercice précédent ce qui, de l'avis du Secrétariat, est une indication de l'effort consenti par les ministères et organismes pour réduire le fardeau réglementaire et administratif imposé aux entreprises et aux individus. » (p. 47)

Ces interventions ponctuelles sous forme de groupes d'études sur la dérèglementation seront suivies, sous les gouvernements subséquents, de mesures plus pérennes, comme la création d'un secrétariat sur l'allègement réglementaire au MCE et l'obligation d'une rubrique sur le sujet dans les mémoires au Conseil des ministres et dans le rapport annuel, devenant ainsi un mandat transversal touchant tous les MO.

Les rapports⁶⁰¹ du Groupe de travail sous la responsabilité de M. Gobeil ont néanmoins amorcé ou réactivé certains débats sur la gestion gouvernementale qui eurent parfois des suites des années plus tard, après avoir souvent créé une forte secousse lors du dépôt de l'analyse et des

⁶⁰⁰ *Rapport du Groupe de travail sur la dérèglementation au Premier ministre – Recommandations*, juillet 1994.

⁶⁰¹ *Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales – Rapports*, Québec, 1986. 47 p. cf. les recommandations aux pages 44-45.

recommandations. Parmi les recommandations qui auront des suites durant les deux mandats du gouvernement libéral mentionnons : l'instauration de l'imputabilité interne, l'amorce de la diminution de 25 % du nombre de cadres, l'analyse de coûts des services et la comparaison avec l'externe, la réduction du personnel excédentaire, l'abolition de l'OPDQ, la suggestion de faire relever l'ORH du ministre délégué à l'administration et président du CT. La loi établissant un tribunal administratif réunissant plusieurs instances comparables sera adoptée en décembre 1996 et le tribunal sera en activité en avril 1998. D'autres recommandations concernant la gestion gouvernementale susciteront des débats, mais n'auront pas de suites, tels le retrait de la sécurité d'emploi aux hauts fonctionnaires et aux cadres, l'élaboration d'une procédure explicite de sortie de la fonction publique, la transformation de l'ENAP en centre de perfectionnement pour le personnel de la fonction publique et l'obligation de démissionner pour les hauts fonctionnaires décidant de se porter candidats à des élections fédérales et provinciales. Il faut convenir que le mandat de ce groupe de travail était trop vaste pour le temps et les ressources qui lui étaient alloués et son rapport en fait mention, notamment sur la vaste question de la gestion des programmes gouvernementaux⁶⁰².

Note 6 : Les changements dans la sphère des organismes hors fonction publique

Les **sociétés d'État** sont dans la mire du Parti libéral dès la campagne électorale et le premier programme du gouvernement annoncé dans le discours inaugural de 1985. Il prévoit un réexamen en profondeur pouvant aller jusqu'à la privatisation :

La privatisation. À ce chapitre, le gouvernement lance dès maintenant une autre grande opération susceptible de redonner à l'État et au secteur privé un second souffle. / Au fil des ans, le Québec s'est doté d'un nombre imposant de sociétés d'État à caractère économique. La plupart justifiées au moment de leur création, ces sociétés d'État doivent maintenant faire l'objet d'une réévaluation en profondeur qui pourra, dans certains cas, aller jusqu'à la privatisation pure et simple.⁶⁰³

Le PM fait diligence en nommant d'abord un ministre délégué à la privatisation, M. Pierre Fortier, puis en mettant sur pied en janvier 1986 un comité sur la privatisation des sociétés d'État dont les activités sont de nature commerciale ou industrielle. Le comité fait rapport au ministre Fortier en juin 1986 et suggère, notamment, un fort programme de privatisation de dix entreprises stratégiques, une démarche de privatisation, un examen d'alternatives plus efficaces que le modèle des sociétés d'État pour le secteur d'activités subventionnées (après en avoir scruté 30), ainsi qu'un examen de certains monopoles publics tels la SAQ et la CSST⁶⁰⁴.

Les suites données par le gouvernement seront plus modestes, mais quand même substantielles : elles ne seront pas remises en question par les gouvernements subséquents. L'État se départit de

⁶⁰² « Nous sommes conscients que nous avons exposé seulement les dimensions essentielles des questions que nous avons choisi d'aborder et que, dans notre rapport, nous n'avons pas cherché à tout expliquer. Notre objectif était de suggérer des orientations et, dans quelques cas, des recommandations spécifiques. » Ibid., p. 25.

⁶⁰³ *Journal des Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, 16 décembre 1985, discours d'ouverture de Mme Lise Bacon, vice-première ministre.

⁶⁰⁴ *De la révolution tranquille... à l'an deux mille – Rapport du comité sur la privatisation des sociétés d'État*, présenté à M. Pierre Fortier, Ministre délégué à la Privatisation, juin 1986, Québec. p. 63-64.

Madelipèche, Québecair, la Raffinerie de sucre; il procède à « ... 27 ventes d'actifs ou d'actions de diverses entreprises stratégiques pour une valeur totale d'environ 997 millions de dollars ... »⁶⁰⁵ Parmi les sociétés touchées, mentionnons la Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM), la Société québécoise d'initiatives agroalimentaires (SOQUIA), la Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP), la Société de récupération, d'exploitation et de développement forestier du Québec (REXFOR), et la Société nationale de l'amiante (SNA).

Pour exercer un meilleur contrôle sur les sociétés d'État, le gouvernement du PQ avait exigé qu'elles présentent au gouvernement leur plan de développement. Avec la phase de privatisation sous le gouvernement libéral, le plan prend une importance nouvelle selon M. L. Bernier, car « lorsqu'une entreprise publique fait accepter par le ministre de tutelle son plan de développement, un grand pas est franchi vers la survie. »⁶⁰⁶ La performance économique n'est pas suffisante, le contexte ayant prévalu jusqu'alors a changé et la remise en question consolide l'autorité de l'État :

La légitimité et la performance économique n'ont qu'une très lointaine relation. C'est la première fois qu'un gouvernement québécois doute du bien-fondé des sociétés d'État. L'environnement étatique redevient ambigu pour les sociétés d'État. L'aspect le plus réussi de l'opération rationalisation est symbolique. Le gouvernement a réussi à réaffirmer son autorité sur des entreprises qui avaient pu oublier leur statut un certain temps. / Le gouvernement n'aura en somme jamais perdu la possibilité d'exercer son contrôle sur les sociétés d'État. Cette possibilité importe bien plus que les moyens disponibles. Pour la conserver, le gouvernement doit la réaffirmer de façon claire. Tout le symbolisme de la privatisation et l'importance accordée aux opérations de relations publiques qui ont entouré la rationalisation du réseau des sociétés d'État au Québec n'ont servi qu'à cela⁶⁰⁷.

Vu de 1994, l'auteur va plus loin en indiquant que « le contrôle gouvernemental est caractérisé par sa discontinuité ». Les mécanismes ne manquent pas, mais le gouvernement n'énonce pas clairement ce qu'il attend de ses entreprises :

Si on en juge par l'expérience québécoise, il est illusoire de parler de contrôle des sociétés d'État, non parce que les mécanismes n'existent pas mais bien parce que le gouvernement a rarement énoncé ou su clairement ce qu'il attendait de ses entreprises. Les politiques que les sociétés d'État, instruments de politique économique, se doivent d'appliquer sont élaborées alors que ces entreprises atteignent leur vitesse de croisière et obéissent à l'expérience acquise⁶⁰⁸.

Nous pouvons trouver une certaine confirmation de cette analyse dans les événements ayant attiré l'attention sur la société Hydro-Québec en 1989 et la réaction du gouvernement. Malgré une santé financière excellente, de nouveaux contrats de vente à l'État de New-York, une série de pannes d'électricité, des difficultés dans les relations avec la clientèle et les relations de travail avaient amené le gouvernement à intervenir et à convenir avec la majorité de la population à l'insuffisance du contrôle gouvernemental sur H.-Q. Le ministre responsable demanda l'avis d'experts internationaux qui conclurent au mauvais état du réseau. Il demanda

⁶⁰⁵ Gélinas, 2002, p. 270.

⁶⁰⁶ QUÉBEC : ÉTAT ET SOCIÉTÉ, Alain-G. Gagnon (dir.), Montréal, Éditions Québec Amérique, 1994, *L'évolution des sociétés d'État au Québec depuis 1960*, c. 11, Luc Bernier, p. 250.

⁶⁰⁷ Ibid., p. 250-251.

⁶⁰⁸ Ibid., p. 252.

par la suite un rapport mensuel sur les travaux d'amélioration au réseau, annonça la suspension des travaux majeurs sur le réseau en attente de réponses satisfaisantes, diminua la hausse de tarif demandé par la société, fit adopter par une loi la création d'un poste d'ombudsman pour recevoir et traiter les plaintes de la clientèle :

Ainsi, Hydro-Québec est soumise à des contrôles grandissants, alors qu'elle voulait fonctionner comme toute autre entreprise du genre, publique ou privée. Un autre dossier, celui de l'environnement (notamment lors de la phase II du projet de développement de la Baie-James), risque de lui rappeler dans un proche avenir la nature politique de son rôle et de sa fonction.⁶⁰⁹

Le gouvernement dispose aussi d'autres moyens pour obtenir la collaboration des sociétés d'État, notamment en invitant les représentants d'une société à participer à des tables de concertation de ses ministères : ainsi, le rapport annuel du MCE indique l'ajout d'Hydro-Québec et de l'Office de la construction du Québec à la table de concertation interministérielle du SAGMAI qui réunit déjà chaque mois 20 ministères et cinq organismes pour assurer la concertation dans l'action et la réflexion ainsi que la « ... cohérence des politiques sectorielles avec les politiques d'ensemble approuvées par le Gouvernement. »⁶¹⁰ En 1986-1987, le rapport du MCE mentionne la nomination d'un secrétaire associé chargé de voir « ... à la coordination du dossier de la phase II du projet d'aménagement hydroélectrique de la Baie-James. Il agit en concertation avec les différents ministères et organismes gouvernementaux qui sont impliqués dans le développement de ce projet. »⁶¹¹ L'appui à la société d'État prend aussi la forme de la création d'un comité de coordination des projets de développement d'H.-Q. au sein d'un comité ministériel (CMPADRE) pour lui faciliter la tâche dans les évaluations environnementales⁶¹².

Le réseau de la **santé et des services sociaux** sera constamment l'objet de débat et de réformes tout au long de la période, alors que le réseau de **l'éducation** était promis à de nombreux ajustements par le programme libéral. En santé et services sociaux, le premier programme de gouvernement annonçait des interventions sur plusieurs axes :

Le gouvernement est, par ailleurs, extrêmement préoccupé par la détérioration des services de santé et des services sociaux. Des décisions fondamentales seront prises sur de multiples plans : le financement du système, la continuité et la complémentarité des services, la revalorisation des employés du réseau, la décentralisation, les centres d'accueil et d'hébergement, et les hôpitaux.⁶¹³

D'entrée de jeu, le gouvernement annonce son intention de modifier le mandat de la commission d'enquête sur la santé et les services sociaux (commission Rochon), créée en 1985, pour accélérer l'identification des faiblesses du système : la commission dépose son rapport final en

⁶⁰⁹ *L'année politique au Québec, 1988-1989* (1989), dir. Denis Monière, Le Devoir – Québec Amérique, « L'administration publique », Jacques Bourgault et James Iain Gow, Université de Montréal, p. 51 à 53.

⁶¹⁰ *Rapport annuel MCE, 1985-1986*, p. 38-39.

⁶¹¹ *Rapport annuel MCE, 1986-1987*, p. 41.

⁶¹² Le Comité « ... a essentiellement pour mandat de faciliter la réalisation des projets d'Hydro-Québec à l'intérieur des lois et règlements régissant les procédures d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux. » *Rapport annuel MCE, 1990-1991*, p. 27.

⁶¹³ *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, Québec, 16 décembre 1985, Discours d'ouverture par Mme Lise Bacon, Vice-Première ministre.

1989. La ministre met sur pied deux comités complémentaires qui lui font rapport en 1987, l'un sur les CLSC (rapport Brunet) et l'autre sur la santé mentale (rapport Harnois). Tous ces rapports identifient des problèmes de fonctionnement et de structures. Au-delà de certaines mesures prises à la suite des rapports Brunet et Harnois, la ministre T. Lavoie-Roux entreprend une vaste consultation à la suite du rapport de la commission Rochon, aidée d'un document d'orientation qui reprend des lacunes identifiées dans le rapport, dont « ... des services et des interventions morcelés, discontinus, impersonnels (...) un partage confus des responsabilités à l'intérieur du réseau – dédoublement de services – et entre le réseau et les proches⁶¹⁴ et dépose un avant-projet de loi en juin 1989.

Un autre ministre prend le relais après les élections de 1989, se donne le temps d'examiner la question et dépose un Livre blanc intitulé *Une réforme axée sur le citoyen* en décembre 1990, ainsi que le projet de loi 120 (adopté en août 1991) qui va entraîner entre autres une profonde modification des structures, l'instauration des régies régionales de la santé et des services sociaux, poussant un cran plus loin la décentralisation et la régionalisation du réseau, la marge de manœuvre des institutions, la responsabilisation du citoyen et les mécanismes d'imputabilité. Le projet fut grandement modifié en cours de route, limitant considérablement sa portée initiale⁶¹⁵. Le ministre enchaîne en décembre 1991 en soumettant un autre document à la consultation publique intitulé *Un financement équitable à la mesure de nos moyens*, amenant le débat sur la question délicate du financement des soins de la santé qui gruge une part très importante du budget du Québec et fait adopter un autre projet de loi en juin 1992 pour compléter les ajustements légaux requis⁶¹⁶. Le dernier volet de sa réforme consiste en la présentation, mi-juin 1992, d'un document ministériel sur les enjeux, objectifs et stratégies du secteur qui propose de cibler davantage les interventions et fixe 19 objectifs à atteindre d'ici 2002⁶¹⁷. Cette *Politique de la santé et du bien-être* constate des problèmes de cloisonnement, de rigidité, de chevauchement, d'inefficacité et d'une imputabilité de conformité budgétaire plutôt qu'une situation axée sur les résultats en lien avec des problèmes à résoudre⁶¹⁸. Ce que les changements législatifs et la

⁶¹⁴ *Pour améliorer la santé et le bien-être au Québec*, MSSS, 1989.

⁶¹⁵ « La loi votée le 28 août 1991 n'a plus grand-chose de commun avec le projet initial. Les médecins ont maintenu leur présence à toutes les instances décisionnelles. Aucune mesure coercitive additionnelle ne les force à aller s'installer en région. L'Allocation du budget de la Régie de l'assurance-maladie du Québec ne sera pas confiée à des régies régionales. La question du financement reste intacte, le ministre ayant abandonné sa proposition d'un impôt-service. » *L'année politique au Québec, 1991* (1991), dir. Denis Monière, Le Devoir – Québec Amérique, « L'administration publique », Stéphane Dion et James Iain Gow, Université de Montréal, p. 75.

⁶¹⁶ Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives (1992).

⁶¹⁷ *L'année politique au Québec, 1992* (1992), dir. Denis Monière, Département de science politique, Université de Montréal, « La vie parlementaire », par Réjean Pelletier, Université Laval, p. 12.

⁶¹⁸ « Actuellement, la gestion du système de services se fait essentiellement par catégorie d'établissements ou encore par groupe de professionnels. C'est donc principalement par rapport à l'unité de production que l'organisation des services est conçue. On a souvent dénoncé le cloisonnement, la rigidité, le chevauchement et l'inefficacité des interventions qui peuvent résulter d'un tel mode d'organisation. De plus, l'imputabilité au sein du système porte davantage sur le respect de l'enveloppe allouée et des règles budgétaires que sur l'atteinte de résultats exprimés en termes de réduction de problèmes. » *La politique de la santé et du bien-être*, MSSS, Québec, 1992. P. 174-175.

politique visent à corriger, car en plus des changements aux structures et aux mandats, le gouvernement vise l'implantation d'un nouveau cadre de gestion faisant appel à une vision plus transversale des enjeux, des programmes et des actions du réseau (...), avec une reddition de comptes de tous les niveaux de gestion axée sur les résultats :

Pour organiser et gérer les interventions en fonction des objectifs et des stratégies de la politique, le Ministre entend : ■ utiliser comme base d'organisation des activités les cinq grands champs suivants : • l'adaptation sociale; • la santé physique; • la santé publique; • la santé mentale; • l'intégration sociale. / Ces cinq champs d'activité regroupent l'ensemble des problèmes prioritaires auxquels fait face la clientèle du réseau des services de santé et des services sociaux. À l'intérieur de ces champs d'activité, le Ministre entend : ■ définir les orientations et les priorités et identifier les résultats attendus en lien avec les objectifs de la politique de la santé et du bien-être; ■ concevoir les programmes de façon à intégrer l'ensemble des activités destinées à une clientèle ou à une problématique particulière pour lesquelles sont consenties des ressources humaines, matérielles et financières; ■ demander aux régies régionales d'organiser l'ensemble des services requis en fonction de ces orientations, priorités, objectifs et ressources, en assurant un équilibre et une intégration de la gamme des interventions : prévention, promotion, diagnostic, traitement, protection, réadaptation, compensation, intégration sociale; ■ organiser un système de reddition de comptes en fonction des résultats obtenus et conçu pour chacun des niveaux de décision (établissement, organisme local, régie régionale, ministère). / Ce nouveau cadre d'organisation et de gestion des activités du système orientera progressivement l'allocation des ressources humaines, matérielles et financières ainsi que le développement des systèmes d'information. (Ibid., p. 175)

Au plan structurel et fonctionnel, la réforme entraîna son lot de changements, dont la réduction de 189 conseils d'administration et de 200 postes de cadres de direction, la régionalisation des budgets, la nomination d'un commissaire aux plaintes, les premières élections pour les représentants de la population aux conseils d'administration des établissements du réseau et sa part de controverse, notamment autour du projet de déménager l'Hôtel-Dieu de Montréal⁶¹⁹. Une réforme ambitieuse loin d'être achevée à la fin de la période, mais qui s'inspirait des grandes préoccupations du gouvernement libéral sur le rôle de l'État, notamment par la décentralisation et la régionalisation, en phase avec les travaux menés dans la fonction publique pour améliorer les services aux citoyens et axer davantage la gestion sur les résultats.

Le **secteur de l'éducation** tenait une place significative dans le premier programme de gouvernement des libéraux :

Dans le présent contexte de l'évolution de notre société, l'éducation demeure un levier essentiel du progrès de la collectivité. L'orientation fondamentale du gouvernement dans ce domaine vital est, bien sûr, celle de l'adaptation de l'enseignement au monde du travail et de l'économie. Cependant, le gouvernement estime toujours aussi impérieux de s'assurer que l'éducation vise d'abord et avant tout le développement intégral et harmonieux aux plans intellectuel, personnel et social de la personne dans le respect de ses valeurs propres. / Au cours de la campagne électorale, nous avons publié un important document d'orientation comportant un plan de relance de l'éducation au Québec. Le gouvernement saisira l'Assemblée nationale des éléments de mise en œuvre de ce document de manière à donner à notre système d'éducation l'élan dont il a absolument besoin. À court terme, le gouvernement agira pour respecter ses engagements en ce qui concerne le système des prêts et

⁶¹⁹ *L'année politique au Québec, 1992* (1992), dir. Denis Monière, Département de science politique, Université de Montréal, « L'administration publique : entre l'autonomie et le contrôle », par Jacques Bourgault et James Iain Gow, Université du Québec à Montréal et Université de Montréal, p. 72.

bourses, l'organisation scolaire et la valorisation du rôle de l'enseignant, la solution au problème des illégaux.⁶²⁰

Selon l'analyse qu'en fait L. Ouellet, après des États généraux sur la qualité de l'éducation en 1986, ce grand domaine ne connaîtra pas de changements majeurs au cours de la période :

(...) ce domaine ne connaîtra finalement au cours de la période 1985/94, que des événements relativement mineurs, si ce n'est la tenue d'un Sommet sur le financement de l'enseignement primaire et secondaire (1990), la réforme de l'aide financière aux étudiants (1989), un plan d'action pour la réussite scolaire (1992) et l'annonce (1993) d'orientations nouvelles concernant l'école primaire et secondaire. / Rapport sur le rôle, la structure et le fonctionnement des CÉGEPS de la Commission parlementaire de l'Éducation, après audiences publiques (1993). » (Ouellet, 1997, p. 29)

L'augmentation des frais de scolarité au niveau universitaire, gelé depuis 1968, fera passer la facture de 540\$ à 1240\$ entre 1990 et 1992 et le montant sera indexé au coût de la vie à compter de 1992-1993, avec la possibilité pour les institutions de dépasser de 10 % ce montant : 20 % des revenus de cette hausse seront prélevés pour financer la bonification du système d'aide financière aux étudiants⁶²¹. En ce qui a trait au réseau des commissions scolaires, il faut ajouter, dans le cadre du mouvement d'ensemble visant à réduire le rôle et le budget de l'État central selon le principe « (...) qui consiste à attribuer les responsabilités aux niveaux de gouvernement les plus aptes à les assumer en conformité avec les besoins de la population », le transfert de la gestion des immeubles et des équipements aux commissions scolaires, la décentralisation s'accompagnant ici du remplacement des subventions par un accès plus large au champ de l'impôt foncier, déjà ouvert par une loi de 1990⁶²², une somme appréciable de 320 millions de dollars en 1991-1992⁶²³. Au plan structurel, mentionnons également que le mouvement de réduction du nombre de commissions scolaires se poursuit durant la période, passant de 246 en 1985 à 159 en 1993⁶²⁴.

Les **instances décentralisées** reçoivent aussi l'attention du programme initial du gouvernement libéral. Les municipalités ne sont pas nommément mentionnées, mais le gouvernement affirme sa volonté de donner des moyens accrus aux régions et d'appuyer les villes de Québec et Montréal : « Le gouvernement tient à souligner d'une façon toute particulière sa volonté de donner aux régions des moyens accrus pour assumer, comme elles le souhaitent, la responsabilité de leur développement. »⁶²⁵

⁶²⁰ *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, Québec, 16 décembre 1985, Discours d'ouverture par Mme Lise Bacon, Vice-Première ministre.

⁶²¹ *L'année politique au Québec, 1989-1990* (1990), dir. Denis Monière, Le Devoir – Québec Amérique, « L'administration publique », par Jacques Bourgault et Stéphane Dion, Université du Québec à Montréal et Université de Montréal, p. 51.

⁶²² *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et la Loi sur l'enseignement privé*, 1990. L.Q. c. 8.

⁶²³ *Budget 1990-1991 – Discours sur le budget, 1990-1991*, 26 avril 1990, p. 25-26, version électronique.

⁶²⁴ *L'État québécois en perspective*, « Les trois réseaux de l'éducation », Observatoire de l'ENAP, hiver 2012, (document électronique), p. 10.

⁶²⁵ *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, Québec, 16 décembre 1985, Discours d'ouverture par Mme Lise Bacon, Vice-Première ministre. « Nous voulons que Québec soit une capitale qui fasse la fierté de tous et surtout que Québec devienne un centre de développement économique majeur. Quant à Montréal, le gouvernement en

Le gouvernement va mettre plusieurs années à examiner la question et à consulter avant de se commettre. Il transformera ses relations avec les régions, les municipalités et les commissions scolaires, transfèrera des responsabilités, des budgets et des moyens fiscaux, sans toutefois que ces changements soient perçus comme des réformes majeures, comme semble en convenir le PM Bourassa en réponse à une question sur l'absence de réforme en profondeur de la structure municipale :

On a quand même posé des gestes importants avec la loi 145 et les nombreuses fusions. Il faut également tenir compte de la volonté politique des municipalités elles-mêmes car ce sont des élus et, à cet égard, ils ont une légitimité qu'on ne peut éliminer d'une façon autoritaire sans dialogue. Il y a tout de même eu beaucoup de regroupements municipaux. Dans certaines régions, plusieurs municipalités ont disparu à cause de la mobilité des habitants. / Nous avons jugé que les réformes qu'on apportait régulièrement aux plans de la fiscalité municipale, du regroupement des services et de la volonté qui existait dans différentes régions constituaient un pas important dans la bonne direction. On n'avait pas le même niveau de priorité que l'on pouvait avoir dans d'autres secteurs. Même chose pour les commissions scolaires. (Bourassa, 1995, p. 282)

Néanmoins, certains changements marqueront l'évolution des relations de l'État central québécois avec ses instances. On peut en trouver une trace dans tous les rapports du MCE de l'époque, notamment dans la section du comité ministériel permanent CMPADRE, l'existence même d'un comité permanent (sur trois) consacré à l'aménagement et au développement régional montre l'importance qu'y accorde le gouvernement du parti libéral du Québec.

Les analyses débutent dès la première année de mandat sur plusieurs fronts : examen des activités de l'État en vue de déterminer des transferts possibles de responsabilités vers les instances municipales, « ... dans le cadre de l'orientation du Gouvernement visant à alléger les tâches de l'appareil gouvernemental »⁶²⁶; révision de la politique gouvernementale concernant les conférences socio-économiques régionales; amorce de la préparation d'un plan d'action gouvernementale en matière de développement régional, analyse des rapports de commissions ou comités d'études sur la ville de Québec (Lapointe), les municipalités (Parizeau), le pouvoir des municipalités et des MRC (Lemieux) (idem). En juillet 1986, le gouvernement établit les règles de la concertation gouvernement-régions en misant sur les conférences socio-économiques (créées en 1983, une par région) et la signature d'une entente-cadre devenant l'instrument privilégié du développement des régions⁶²⁷.

En 1987-1988 sont déterminés les programmes présentant un intérêt pour les municipalités en vue de discussions entre le gouvernement et le monde municipal et le travail est amorcé pour proposer au CMPADR un « cadre de référence gouvernemental en matière d'aménagement pour

reconnaît l'importance vitale pour le Québec et le gouvernement veut que la mise en place de son projet de "zones d'entreprises" pour l'Est de Montréal se fasse sans délai, de manière à commencer, en collaboration avec les agents socio-économiques et les autres niveaux de gouvernement, le redressement de la situation difficile de cette partie de la métropole. »

⁶²⁶ *Rapport annuel MCE, 1986-1987*, p. 24.

⁶²⁷ *Débats de l'Assemblée nationale, Québec*, 4 juin 1990. Mme Lise Bacon, vice-première ministre et ministre de l'Énergie et des Ressources, responsable du Développement régional.

la région métropolitaine de Montréal », tout en continuant la préparation du plan d'action en matière de développement régional⁶²⁸. En février 1990 le gouvernement ajoute, jusqu'à la fin de son mandat, un comité ministériel permanent dédié au développement du Grand Montréal et lui greffe un secrétariat à la planification⁶²⁹. En 1990-1991, le secrétariat, en collaboration avec l'OPDQ, dépose au comité un rapport d'évaluation des conférences socio-économiques régionales⁶³⁰.

Après des travaux préparatoires et des consultations, le gouvernement revoit le modèle mis en place en 1986 qui avait donné une voix aux représentants des régions⁶³¹ et adopte le 18 décembre 1991 une nouvelle approche sur le développement régional visant « à renforcer le partenariat entre le gouvernement et les régions dans la coordination et la programmation des activités liées au développement régional », partenariat qui repose sur la création d'une nouvelle instance, dans chaque région, le Conseil régional de concertation et de développement (CRCDD), composé au tiers d'élus municipaux de la région. Il nomme au MCE un ministre délégué aux Affaires régionales, y rattache l'OPDQ et crée un secrétariat en appui. Les conseils régionaux auront à définir et négocier avec le gouvernement une stratégie de développement et auront aussi à gérer « avec le ministre délégué aux Affaires régionales, un Fonds régional de développement dont l'enveloppe budgétaire prévue pour chacune des régions atteindrait en moyenne 3 M\$ par année. »⁶³² Le secrétariat aux affaires régionales, qui prend le relais de l'OPDQ le 1^{er} avril 1992, devient en quelque sorte un orchestrateur des interventions gouvernementales à l'égard des régions sur des questions qui impliquent plus d'un ministère⁶³³. Illustration par excellence d'un mandat transversal, les relations entre le gouvernement et les onze nations autochtones du Québec amènent au CMPADRE un certain nombre de dossiers, dont « ... les revendications

⁶²⁸ *Rapport annuel MCE, 1987-1988*, p. 28-29.

⁶²⁹ *Rapport annuel MCE, 1989-1990*, p. 35.

⁶³⁰ *Rapport annuel MCE, 1990-1991*, p. 26.

⁶³¹ « Tout comme les intervenants régionaux, nous avons la conviction qu'il n'appartient pas à l'appareil technocratique seul de décider de ce qui est bon ou de ce qui est moins bon pour une région. Nous croyons que le processus décisionnel de l'appareil gouvernemental doit de plus en plus s'adapter aux réalités nouvelles des régions du Québec. Pour ce faire, nous avons accepté cette dynamique du développement régional parce que nous croyons à la maturité de ceux et celles qui bâtissent, qui façonnent le développement de leur région. » *Débats de l'Assemblée nationale, Québec*, 4 juin 1990, Mme Lise Bacon, vice-première ministre et ministre de l'Énergie et des Ressources, responsable du Développement régional.

⁶³² *Rapport annuel MCE, 1991-1992*, p. 26.

⁶³³ « Le rôle du Secrétariat aux affaires régionales est avant tout d'orchestrer les actions des ministères en matière de développement régional, ainsi que d'initier et d'orienter des interventions gouvernementales sur des problèmes dépassant le cadre de gestion d'un ministère. Les fonctions du Secrétariat aux affaires régionales sont essentiellement tournées vers les tâches d'harmonisation, c'est-à-dire de conception des orientations gouvernementales en matière de développement régional, de concertation des intervenants et de coordination des actions gouvernementales. / En plus, le Secrétariat aux affaires régionales aura un rôle de recherche et de prospective correspondant à la nécessité de suivre l'évolution socio-économique des régions, d'établir des diagnostics et de proposer au gouvernement et aux conseils régionaux des actions à court et à long terme. » *Rapport annuel MCE, 1991-1992*, p. 33.

territoriales, les compétences pouvant être confiées à des gouvernements autochtones et les mesures de développement socio-économique en faveur des autochtones »⁶³⁴.

La création en 1989 du Secrétariat de la Capitale donne lieu à un autre mode d'organisation d'un mandat transversal : le PM désigne un ministre responsable, pas nécessairement rattaché au MCE, du Secrétariat, qui lui est placé sous l'autorité du secrétariat général du MCE, permettant ainsi d'ajouter cette responsabilité à l'un ou l'autre titulaire de ministères (de la région de Québec), toujours dans un objectif de promotion, de réalisations de projets et de cohérence de l'action gouvernementale⁶³⁵.

Les gestes les plus marquants à l'égard des municipalités, au-delà des interventions suscitées par le Comité permanent du Grand Montréal dans ce territoire et de la création du Secrétariat de la Capitale, consistent en des échanges entre le gouvernement et le monde municipal sur la dévolution de charges financières concernant la voirie locale, la cessation du financement de l'exploitation des sociétés de transport en commun et la tarification des services de la Sécurité au Québec aux municipalités qui s'en prévalent pour une valeur de 400 millions de dollars (Gélinas, 2002, p. 286). Comme l'avait fait avant lui le ministre des Finances dans son discours sur le budget de 1990⁶³⁶, le ministre des Affaires municipales justifie le changement en expliquant « que le gouvernement du Québec, déjà pénalisé par la réduction des subventions du gouvernement fédéral, ne pouvait plus augmenter ses impôts et son déficit, alors que l'impôt foncier restait sous-utilisé. »⁶³⁷ Il dépose à la Table Québec-Municipalités le document souhaité par les deux regroupements municipaux afin de connaître la proposition du gouvernement. Les discussions ne prennent pas la forme de dialogue souhaitée par le ministre, car les regroupements n'apprécient pas les propositions. Le ministre dépose son projet de loi et des auditions ont lieu en commission parlementaire pour entendre les propositions des intéressés : le ministre procède à certains amendements à son projet tout en gardant l'essentiel et le gouvernement force l'adoption du projet de loi 145, *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les finances municipales*, en suspendant certaines règles de l'Assemblée en juin 1991⁶³⁸.

En commentant la situation, R. Pelletier indique que le ministre « s'est montré fortement intraitable », avec cependant un adoucissement au fardeau financier transféré aux municipalités (334 au lieu des 477 millions \$ prévus en décembre 1990), tout en ajoutant en revanche de nouvelles hausses dans d'autres secteurs. « Ce transfert de responsabilités et de dépenses aux municipalités québécoises, visant avant tout à réduire le déficit du gouvernement, a soulevé les

⁶³⁴ Ibid., p. 26.

⁶³⁵ *Rapport annuel MCE, 1990-1991*, p. 59-60.

⁶³⁶ *Budget 1990-1991 – Discours sur le budget, 1990-1991*, 26 avril 1990, p. 23-27, version électronique.

⁶³⁷ *Le partage des responsabilités entre le gouvernement et les municipalités : des ajustements nécessaires*, ministre des Affaires municipales, M. Claude Ryan, 14 décembre 1990. Dans : *L'année politique au Québec, 1991* (1991), dir. Denis Monière, Le Devoir – Québec Amérique, « Les politiques gouvernementales », André Bernard, Université du Québec à Montréal, p. 36

⁶³⁸ *Débats de l'Assemblée nationale, Québec*, 10 juin 1991.

protestations les plus vives des élus municipaux. »⁶³⁹ Le mécontentement a persisté, mais les élus municipaux ont dû composer avec les nouvelles responsabilités imposées et les nouvelles dépenses⁶⁴⁰.

Pour l'ensemble de la période, le mouvement déjà amorcé de diminution du nombre de municipalités va se poursuivre, l'opération se faisant sur une base volontaire : de 1513 en 1985 à 1449 en 1995⁶⁴¹. Vers la fin du mandat des libéraux, c'est la redéfinition du partage des responsabilités et le débat sur le rôle des villes-centres et des régions qui dominent la vie municipale. Les municipalités souhaitant plus d'autonomie pour le développement économique local et l'administration de la justice, le gouvernement annonce la création d'une table de concertation Québec-municipalités. Au-delà du mouvement vertical de transfert du central vers les municipalités qui se poursuit, se confirment des préoccupations transversales dans la résolution de problématiques qui dépassent les frontières de chaque municipalité et dans le regroupement de ressources à des fins d'économie d'échelle. Analysant la situation en 1994, Mme Louise Quesnel y voit le début d'un processus d'une plus grande implication des dirigeants politiques municipaux :

Pour les dirigeants politiques municipaux, cette année sonne le début d'un processus d'élargissement de leur implication alors qu'ils sont mobilisés au sein des instances régionales en voie de redéfinition. Appelés à agir avec d'autres partenaires, les élus locaux sont conviés à cet exercice exigeant et indispensable dont les résultats ne peuvent encore être anticipés.⁶⁴²

Car les discussions ont cours sur le rôle des instances supra municipales : instances régionales transformées comme on l'a vu plus haut par la nouvelle politique de développement régional de 1991 où les élus municipaux participent à la hauteur d'un tiers de la représentation avec des partenaires non élus et des fonctionnaires et les MRC mises sur pied en 1979, pour donner certains services profitant à l'ensemble du territoire couvert. Après avoir achevé les premiers schémas d'aménagement de leur territoire en 1986, constituant leur premier gros mandat, les MRC font l'objet de réflexions et un consensus sur leur avenir se dégage aux Assises Québec-Municipalités en août 1987 pour les reconnaître comme des « coopératives volontaires de services » ce qui correspond « ... au besoin et à la volonté des municipalités de rationaliser la gestion de plusieurs services municipaux afin de les maintenir, d'en augmenter la qualité et d'en offrir de nouveaux. » Le gouvernement procède rapidement en modifiant la loi en 1988 avec comme changements majeurs « ... la révision de la représentativité au sein des conseils des

⁶³⁹ *L'année politique au Québec, 1990-1991* (1991), dir. Denis Monière, Département de science politique, Université de Montréal, « La vie parlementaire », par Réjean Pelletier, Université Laval, consultation en ligne, section : « La déconfiture des élus municipaux ».

⁶⁴⁰ « Le mécontentement n'a pas cessé chez les élus municipaux à la suite de l'adoption de la loi 145. Au contraire, les relations entre les municipalités et le ministre Ryan sont demeurées tendues durant toute cette période. Mais les municipalités ont dû se résoudre à accepter les nouvelles responsabilités et surtout le nouveau compte de dépenses que le ministre leur a imposés. » Ibid., p. 25.

⁶⁴¹ *L'État québécois en perspective*, « Les institutions objets de décentralisation politique », Observatoire de l'ÉNAP, hiver 2012 (document électronique), p. 4.

⁶⁴² *L'année politique au Québec, 1993-1994* (1994), dir. Denis Monière, Fides, Le Devoir, « La vie locale et régionale », par Louise Quesnel, Université Laval, p. 101 et p. 96.

MRC, l'introduction d'une certaine souplesse dans les règles de prise de décision et l'élargissement des pouvoirs des MRC. »⁶⁴³ Les MRC acquièrent ainsi des compétences à l'égard des municipalités locales, avec droit de retrait de celles-ci, pour la fourniture des nombreux services⁶⁴⁴. Ce genre de changements consistant à céder une partie de son autonomie à une autre entité pour obtenir des services ne s'opère pas rapidement : un relevé fait en 1992 indique que les possibilités offertes par la nouvelle loi sont peu utilisées, étant « ... surtout de nature administrative tels les achats en commun, la perception des taxes, l'évaluation foncière et l'urbanisme. » (Idem)

Note 7 : Les phases de la réforme administrative de la période 3

Durant la **première phase**, le nouveau gouvernement libéral mise d'abord sur ses trois comités de Sages (structure et fonctionnement de l'administration publique, privatisation, dérèglementation) créés en début de mandat et qui mettent moins de six mois à produire leur rapport, fruit d'une analyse de niveau politique. Le secrétariat à la réforme administrative et aux emplois supérieurs (SRAES) transmet ses analyses au gouvernement qui décide rapidement des suites à donner; il passe à l'action pour suivre quelques recommandations, notamment en matière de privatisation de sociétés d'État. Il demeure bien en deçà des recommandations tranchées des comités qui ont suscité de vives réactions dans la société. Pour assurer une bonne coordination dans la mise en œuvre des décisions gouvernementales, le Secrétaire général réunit les sous-ministres à tous les vendredis.

Ce terreau étant momentanément épuisé s'amorce une **deuxième phase** où le MCE se tourne vers le plan de la rénovation de l'administration publique, produit par de hauts fonctionnaires et déposé à la fin de l'été 1986. En septembre 1987, il se met en marche pour donner des suites au rapport. Le MCE continue d'assurer le leadership de la démarche, maintient le SRAES, mais le *groupe de travail sur l'organisation gouvernementale* s'éteint. Le MCE mise plutôt sur les sous-ministres en créant trois comités (portant sur la gestion des emplois supérieurs, la gestion des ressources humaines, les politiques administratives et financières)⁶⁴⁵ et il place respectivement le SRAES, l'ORH et le SCT en appui à ces comités pour assurer le secrétariat et mener les travaux d'analyse requis. L'ORH réfère également au plan de rénovation pour l'identification des recherches à mener et des programmes de formation à concevoir⁶⁴⁶.

Les recommandations de ces comités de SM vont donner le ton. C'est la période où l'identification des problèmes et solutions vient des MO. La parole est aux SM surtout et la

⁶⁴³ L.Q., 1987, c. 102. « La municipalité régionale de comté – compétences et responsabilités / guide explicatif », avril 2009, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), p. 7 à 9.

⁶⁴⁴ À savoir : eau, égout, police, sécurité incendie, loisirs, activités culturelles, voirie, enlèvement ou élimination des déchets, éclairage, enlèvement de la neige, vidange des installations septiques et perception des taxes. (Idem).

⁶⁴⁵ Conférence de M. Benoît Morin, secrétaire général du gouvernement, devant les membres de l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) - région de Québec, le 21 janvier 1988. « Pour une administration inventive, efficace et responsable ». Publiée par l'ORH.

⁶⁴⁶ *Rapport annuel, ORH, 1986-1987*, p. 12.

pression est forte sur les organismes centraux. Les propositions de changement doivent passer le test de ces comités, mais aussi, dans une deuxième étape, du Forum des sous-ministres où des sous-ministres influents peuvent amener à sursoir à certains projets. C'est une période d'intense concertation entre les MO et les centraux : les rythmes et capacités des MO sont pris en compte. C'est la stratégie « des petits pas », les transformations ouvertes par le transfert de pouvoirs et les délégations de la LFP de 1983 accaparant les centraux et les MO dans un contexte où la situation économique s'améliore et le déficit courant diminue. Les recommandations du rapport sur la rénovation servent de référence, les projets se suivent, mais il n'y a pas de plan d'ensemble précis connu de tous. L'ORH poursuit l'imposante opération de transfert des concours dans les MO. Il se met à l'écoute des MO et des comités de SM pour offrir un appui à leurs demandes et aux nouvelles politiques et programmes du CT qui foisonnent à cette période : programmes d'accès à l'égalité pour les femmes et pour les membres de communautés culturelles; plan d'action pour les personnes handicapées; recherches de mesures pour améliorer la représentation des autochtones et des anglophones dans la fonction publique; politique sur l'aide aux employés; politique pour contrer le harcèlement sexuel et autres formes de harcèlement selon les motifs de la Charte des droits et libertés; recherches et évaluations sur divers aspects de la GRH; politique en matière d'évaluation de programmes ... (cf. les rapports annuels de l'ORH).

Cette période est particulièrement féconde en matière : de consultations et de sondages sur les besoins des MO et des employés; de publications d'analyses, d'évaluations d'activités et de recherches; de mises sur pied de manières nouvelles et conventionnelles d'échanges et de perfectionnement interministériels, notamment par la création de nombreux réseaux chez les hauts fonctionnaires, les gestionnaires et les spécialistes; de création et de diffusion d'outils de différentes natures pour accompagner les changements; de tenue de colloques, déjeuners-conférences et séminaires sur le monde en changement (sur la nécessité de transformer l'administration et les stratégies pour y arriver); de suivi et d'évaluation de politiques (la palme allant aux quatre suivis annuels de la politique sur l'amélioration de la qualité des services).

Cette intense activité du central et des MO en matière de gestion s'explique en bonne partie par le défi considérable lié aux changements de rôles des hauts dirigeants administratifs et des gestionnaires : passer d'administrateur de normes et de conformité à gestionnaire de personnes et de résultats n'allait pas de soi et le document présentant le plan de rénovation de l'administration publique en témoignait éloquemment. Il ne suffisait plus d'acquérir du savoir et du savoir-faire, il importait d'amener les gestionnaires à des dimensions plus difficiles à maîtriser, le savoir-être. Il fallait aussi définir les tâches et attentes en conséquence, circonscrire les nouvelles habiletés requises, acquérir ces capacités et les mettre à l'épreuve progressivement sur plusieurs cycles annuels de gestion, tout en adaptant les politiques, directives et processus de gestion⁶⁴⁷. Les

⁶⁴⁷ L'impact du passage de la norme à la préoccupation du résultat s'illustre bien par le passage de la notation du personnel (où il s'agissait de remplir un formulaire d'évaluation axé sur une liste de comportements que le gestionnaire appréciait en cochant une case de niveau de satisfaction) à la gestion du rendement où un formulaire en blanc sur deux colonnes accueillait, d'un côté, l'inscription des attentes confiées au titulaire en début d'année (dans

consultations menées auprès des gestionnaires et des MO ont permis de recueillir les suggestions et les appréhensions des dirigeants et gestionnaires; les comités ont suggéré des avenues de travail et les organismes centraux ont mis au point de nouvelles structures interministérielles, des programmes de perfectionnement et des outils pour aider cette mutation managériale.

Les consultations menées par l'ORH auprès de ses partenaires MO occupent une large place dans ses rapports annuels et elles ont eu un impact certain sur ses structures et ses priorités. Durant cette période de neuf ans, l'ORH a consulté à plusieurs reprises, d'abord pour établir sa première planification stratégique (1988-1989, avant il y avait des orientations et priorités sur trois ans) et pour la réviser deux fois; plusieurs changements à l'organigramme de l'ORH sont justifiés par ces consultations. Il est vrai aussi que la direction de quatre présidents différents a pu influencer les cinq réorganisations survenues durant la période, signe d'une grande capacité d'adaptation, mais aussi de changements de cap fréquents. Au-delà des grandes consultations périodiques, les grandes unités administratives étaient appuyées par des comités de concertation réunissant des partenaires des MO et du SCT⁶⁴⁸.

Les sujets d'investigation suggérés lors des consultations et des sondages ont donné lieu à un nombre sans précédent de recherches par l'ORH qui a inscrit dans ses rapports annuels la liste des publications de recherche en GRH, en plus de diffuser largement les résultats de ces travaux (le 1^{er} *Répertoire des recherches en gestion des ressources humaines* fut diffusé en 1992-1993). En plus de répondre à des besoins prioritaires⁶⁴⁹, les recherches débouchaient souvent sur la mise au point d'outils de travail et parfois même à des expérimentations de démarches, comme ce fut le cas avec la planification stratégique des ressources humaines⁶⁵⁰.

Le partenariat et la concertation entre les MO et les organismes centraux étant valorisés, ainsi qu'avec les syndicats et les associations d'employés non syndiqués et selon ce que nous pouvons décoder, un cycle complet de gestion du changement est mis au point et affiné pour aller de l'identification d'un problème à la mise en œuvre de solutions :

la chaîne des attentes confiées aux hauts fonctionnaires par le MCE) et en vis-à-vis de chacune d'elle, une appréciation des résultats en fin d'année, le tout complété d'une rubrique servant à indiquer les améliorations à apporter et si possible, des engagements précis à cet effet (du perfectionnement par exemple). Pour les hauts fonctionnaires et les gestionnaires, l'impact se traduisait aussi sur leur rémunération : avancement ou pas dans l'échelle salariale de sa classe d'emploi et boni au rendement plus ou moins élevé (ou pas de boni pour la moitié des titulaires).

⁶⁴⁸ *Groupe conseil sur la recherche et le développement en GRH* (représentants de MO et de partenaires externes du secteur public, privé et du milieu universitaire), *Groupe de coordination des besoins en systèmes reliés à la GRH*, *Tables d'échange et de concertation avec les MO dans chaque région*, *Groupe de concertation sur la qualité*, collaboration avec des comités interministériels du SCT (*Comité interministériel en santé et sécurité*, *Comité interministériel sur l'accès à l'égalité en emploi*) ... *Rapports annuels*, ORH.

⁶⁴⁹ Après consultation des MO, l'ORH a regroupé ses recherches autour de quatre axes : « programme adaptation de l'organisation, programme qualité du service public, programme gestion de la relève, programme imputabilité et performance ». *Rapport annuel ORH, 1990-1991*, p. 16.

⁶⁵⁰ *Rapport annuel ORH, 1993-1994*, p. 24.

- L'identification des problématiques résulte de consultations ou de recherches menées par les organismes centraux ou émane des comités de SM;
- les priorités d'action sont décidées après validation par les comités de SM et les groupes représentatifs;
- les mesures convenues sont mises au point par les organismes centraux avec l'assistance des MO; l'implantation prend souvent la forme de projets pilotes; la mise au point et l'implantation s'opèrent généralement avec l'appui d'un réseau de représentants ou de répondants ministériels chargés à leur tour de conseiller leur organisation dans l'implantation de ces mesures, avec aussi le mandat de donner de la rétro-information aux organismes centraux;
- des suivis convenus au départ sont effectués en fonction de la nature des changements engagés et donnent lieu souvent à des ajustements de diverses natures.

Ce cycle fut répété si souvent que l'apprentissage collectif s'incrusta dans un schème habituellement repris durant toute la période et qui persistera dans ses grandes lignes par la suite : nous insérons à la note 8 ci-dessous un passage décrivant les innovations de la période en cette matière.

La **troisième** phase correspond au début du deuxième mandat du gouvernement libéral réélu à l'automne 1989 et est marquée par un encadrement assez large concernant l'amélioration de la qualité des services, qui mise sur les capacités de changement des MO, sur le respect des rythmes et différences, mais avec un suivi de gestion régulier réalisé par l'ORH pour le compte du CT qui est rendu public. L'accord de libre-échange Canada-USA a été adopté, la situation économique devient plus difficile, le déficit budgétaire augmente. Un processus ardu s'engage entre les parlementaires de la commission chargée de se pencher sur le bilan de la LFP après 5 ans et le CT, celui-ci étant intervenu auprès de l'ORH et des SMDO pour influencer l'exercice selon l'avis de certains membres de la commission, pour assurer la coordination répliquera le président du CT. Les comparutions des organismes centraux se révèlent ardues sous les questions des députés. Le rapport se montre critique à l'endroit du CT et de son Secrétariat. Le gouvernement réagit. Lors de son allocution de conclusion aux audiences de la commission parlementaire, le président du CT prend les devants et annonce l'adoption prochaine d'une politique sur l'amélioration de la qualité des services⁶⁵¹. Le CT réactive donc la démarche de qualité des services aux citoyens en avril 1991 et le président du CT situe cette politique dans la « suite logique » des événements des dernières années, en nommant la démarche de rénovation de 1984 à 1987 et les mémoires soumis à la commission parlementaire de 1990 soulignant

⁶⁵¹ *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, Québec, 25 octobre 1990. « Dans ce contexte et dans le but de tendre vers l'excellence, j'estime opportun et important de procéder à l'implantation la plus large possible d'une politique qui amènera les organisations et les employés à se surpasser. Cet objectif peut être atteint par la mise en place de mécanismes d'information, rétroaction, évaluation de la performance des organisations en matière de service au public. J'annonce donc que j'ai l'intention d'élaborer une telle politique et je compte bien la rendre publique lors du dépôt des crédits pour l'année prochaine.»

l'importance de la qualité⁶⁵². Le CM adopte un décret pour instaurer un régime d'imputabilité interne pour les sous-ministres et plus tard pour les dirigeants et membres d'organisme et il énonce pour la première fois des objectifs gouvernementaux de gestion pour 1991-1992, transmis aux SM et qui serviront pour leur évaluation, une pratique qui se consolidera dans les années subséquentes. Un comité de sous-ministres s'étant penché sur la question depuis 1989, ces décisions interviennent dans un contexte favorable à leur mise en œuvre.

La politique des « petits pas » continue de prévaloir, mais elle est encadrée par une politique d'amélioration continue qui sera l'objet d'appuis soutenus et variés, ainsi que de suivis périodiques, tandis que les objectifs décidés par le CM serviront de balises pour les évaluations des hauts fonctionnaires. Le gouvernement compte améliorer la gestion par une reddition de comptes interne, dont la mise en place pour les organismes s'étalera sur plusieurs années. La mobilisation de tous les fonctionnaires est recherchée et le respect des rythmes et particularités des MO toujours en vigueur.

La **quatrième phase** intervient dans les dernières années du 2^e mandat du gouvernement du PLQ alors que la situation budgétaire se dégrade. En janvier 1991, le gouvernement lance un plan d'action visant à soutenir l'économie. Il sensibilise et consulte la population durant une commission parlementaire tenue en février 1993 sur la nécessité de « vivre selon ses moyens »⁶⁵³. Pour réduire le déficit progressivement et en arriver à un surplus budgétaire en 1996-1997, à raison d'une diminution de 1 milliard \$ par an, le gouvernement annonce des mesures sur plusieurs fronts, dont celui de procéder « à un examen de l'organisation gouvernementale de façon à réduire le nombre de ministères et d'organismes, ce qui permettra de diminuer les coûts de fonctionnement de l'administration publique. »⁶⁵⁴ Une forme d'aveu que les suites données au rapport Gobeil déposé en 1986 n'avaient pas suffi ou que la situation s'était alourdie depuis lors.

Bien que la possibilité ait été écartée à l'ANQ (1984), resoumise au gouvernement en 1986 avec le Plan de rénovation, relancée en 1990 par le rapport Lemieux-Lazure, une longue période de réflexion (et de résistance) précèdera l'instauration de l'imputabilité externe des sous-ministres et dirigeants d'organismes devant les parlementaires par la *Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organisme public* qui, fait rare, est présentée par un député du parti au pouvoir en 1991 (projet de loi privé), mais n'est adoptée (et en vigueur) qu'en juin 1993. Les SMDO sont dorénavant « ... imputables devant l'Assemblée nationale de leur gestion administrative. » (Art. 8) Le champ de la reddition de comptes est ainsi énoncé en des termes généraux, le ministre a le choix d'être présent ou non

⁶⁵² Notes pour une allocution de M. Daniel Johnson, ministre délégué à l'administration et à la fonction publique et président du Conseil du trésor – Lancement de la politique gouvernementale concernant l'amélioration de la qualité des services aux citoyens, Assemblée nationale, mercredi 30 octobre 1991.

⁶⁵³ « Les finances publiques du Québec: vivre selon nos moyens », document prébudgétaire, ministère des Finances, janvier 1993.

⁶⁵⁴ *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, Québec, 1er juin 1993 - Vol. 32 N° 61, Commission du budget et de l'administration, M. Gérard D. Lévesque (ministre des Finances).

à la comparution, la fréquence est fixée à un rythme annuel, ce qui annonce une grande détermination des députés, mais aussi un rythme insoutenable en raison du grand nombre de MO concernés (plus de 200) :

La commission parlementaire compétente de l'Assemblée nationale entend au moins une fois par année le ministre, si celui-ci le juge opportun, et, selon le cas, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme afin de discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute autre matière de nature administrative relevant de ce ministère ou organisme et signalée dans un rapport du vérificateur général. (Art. 8)

Autre nouveauté, comme le titre du projet de loi l'annonce, cette loi dicte au gouvernement, avec son consentement bien sûr, des cibles de réduction de personnel, selon des paramètres plus ambitieux que ceux formulés plus tôt lors la présentation des crédits budgétaires 1993-1994 : 20 % pour le personnel d'encadrement sur trois ans (s'appliquant seulement à la fonction publique, pas aux réseaux de l'éducation et de la santé) et 12 % pour les autres personnels sur 5 ans (art. 3), mais en laissant une possibilité au CT d'exempter un MO de ces mesures, avec quand même la pression, pour le ministre demandeur, de devoir déposer la décision du CT à l'ANQ (art. 7).

Couplée à une diminution, là aussi sans précédent, de 30 % des budgets alloués au fonctionnement, les MO se trouvent dans l'obligation de réaménager leur gestion et même leurs structures administratives, de mettre à pied des occasionnels et même des employés réguliers n'ayant pas acquis la permanence et si ces mesures ne suffisent pas, de déclarer du personnel permanent en disponibilité afin qu'il puisse être remplacé en priorité sur des emplois vacants réguliers et plus tard sur des emplois occasionnels. Le choc est grand dans la plupart des unités administratives des MO, avec le processus douloureux des mises à pied, mais aussi avec la perte d'un personnel récemment formé et même d'employés permanents aguerris, forçant un réaménagement des tâches qui alourdit parfois le travail des employés demeurés en fonctions.

Plusieurs aspects de cette mobilité forcée étant encadrés par des dispositions de conventions collectives et de directives concernant les groupes non syndiqués, les syndicats et associations d'employés se mobilisent intensément pour assurer le meilleur traitement possible à leurs membres et réussir à faire réaménager certains processus en négociant avec l'employeur. Les moyens déployés pour faire face à cette compression d'effectifs majeure sont à la mesure du défi. L'ORH, grand courtier de cette opération, se voit confier par le CT des mandats et des budgets spéciaux pour payer le traitement des personnes en disponibilité (ces budgets étant retirés aux MO) et pour accueillir une partie de ce personnel en disponibilité dans son organisation au sein d'unités temporaires appelées Carrefour-Transit en vue de maximiser les possibilités de leur remplacement. Les MO ne peuvent plus combler un emploi en faisant appel à une personne de l'extérieur de leur organisation sans avoir obtenu au préalable une autorisation de l'ORH qui, de son côté, met tout en œuvre pour remplacer les personnes en disponibilité et en surplus. Voisinant la centaine en 1992-1993, le nombre de personnes en disponibilité ou en transition de carrière (expression utilisée pour les cadres) inscrites à l'ORH bondit à 603 en

1993-1994 et 344 autres s'ajoutent en 1994-1995⁶⁵⁵. Le budget alloué à l'ORH pour la gestion de personnel à replacer s'élève à 5 millions \$ en 1993-1994 et à près de 11 millions \$ l'année suivante⁶⁵⁶. Le changement de cap radical prend encore plus de relief lorsqu'on observe que le nombre de personnes embauchées sur des emplois réguliers passe de 3 529 en 1992-1993 à 499 en 1993-1994, pour toucher un creux de 266 en 1994-1995⁶⁵⁷. Le rythme annuel pour atteindre les cibles est respecté sous les libéraux et sera continué par le gouvernement suivant.

Après une décennie d'acquisition d'autonomie, de délégations et de marges de manœuvre supplémentaires, de réformes menées en partenariat entre les MO et les organismes centraux, les MO se trouvent fortement contraints dans leur gestion de personnel et sollicités pour faire preuve d'un esprit « corporatif » en embauchant du personnel en surplus des autres MO⁶⁵⁸, une forme de coopération qui ne va pas de soi aux dires de l'ORH qui y fait allusion dans plusieurs rapports annuels, avec une insistance croissante.⁶⁵⁹

Note 8 : Perfectionnement et réseaux pour les titulaires d'emplois supérieurs et pour les cadres

Perfectionnement et réseaux interministériels pour les titulaires d'emplois supérieurs

⁶⁵⁵ *Rapport annuel de l'Office des ressources humaines, 1992-1993*, p. 34. *Rapport annuel de l'Office des ressources humaines, 1993-1994*, p. 33. *Rapport annuel de l'Office des ressources humaines, 1994-1995*, p. 26.

⁶⁵⁶ *Rapport annuel de l'Office des ressources humaines, 1993-1994*, p. 13. *Rapport annuel de l'Office des ressources humaines, 1994-1995*, p. 20.

⁶⁵⁷ *Rapport annuel de l'Office des ressources humaines, 1992-1993*, p. 34. *Rapport annuel de l'Office des ressources humaines, 1993-1994*, p. 33. *Rapport annuel de l'Office des ressources humaines, 1994-1995*, p. 34.

⁶⁵⁸ Le MO pouvait toujours refuser une proposition de l'ORH en la motivant, le pouvoir de nomination ayant été conféré au sous-ministre ou dirigeant d'organisme par la LFP en 1983, et les organismes centraux n'ayant aucun pouvoir de nomination, sauf le MCE pour les hauts dirigeants nommés par le CM.

⁶⁵⁹ « De plus, par cette politique [politique de délégation modifiée], le délégataire s'engage à considérer systématiquement le personnel bénéficiant d'une priorité de placement, à s'assurer qu'il n'existe pas déjà de réserves ou de listes pouvant répondre à ses besoins et lors de concours de recrutement, à faire en sorte que les listes de déclaration d'aptitudes produites permettent de pourvoir à des emplois semblables dans d'autres MO. » *Rapport annuel, Office des ressources humaines, 1993-1994*, p. 20. La situation n'est pas favorable à l'atteinte des résultats pour le redressement de la sous-représentation des membres de groupes cibles et l'ORH interpelle les autorités qui ont le pouvoir de nomination : « Il s'agit d'un domaine où, en plus d'un contexte de recrutement non favorable, l'atteinte de résultats significatifs est éminemment tributaire du changement des mentalités et de la volonté des plus hautes instances décisionnelles. » *Idem*, p. 21. Dans le rapport suivant, où le nombre de personnes en disponibilité atteint un sommet sans précédent, l'ORH, dans un langage pondéré, indique se buter aux réticences des MO pour accueillir le personnel d'autres MO et devoir travailler à rehausser la perspective gouvernementale : « Dans ce domaine aussi, il a travaillé, en concertation avec ses partenaires des ministères et organismes, au développement de nouvelles valeurs et de façons de faire novatrices. L'ouverture manifestée par les MO lors de la présentation des candidatures de personnes à replacer témoigne bien d'une évolution significative vers un esprit gouvernemental. Pour renforcer le partenariat et la complémentarité dans la recherche de solutions, l'Office a amorcé une tournée des MO. » *Rapport annuel, ORH, 1994-1995*, p. 11. Dans le rapport suivant, sous un nouveau gouvernement, l'ORH évoque cette tournée des MO en vue de les inciter à une meilleure collaboration : « Elles ont [les rencontres] de plus permis de concentrer davantage les efforts à l'égard d'un mandat où les enjeux débordent les frontières de chaque organisation et qui exige la conciliation, parfois difficile, d'impératifs ministériels avec les préoccupations gouvernementales en gestion des ressources humaines. » L'ORH ajoute que ses propositions concernant le remplacement du personnel en surplus « ... se traduisent notamment par des recommandations favorisant une adhésion et une contribution accrues de tous les partenaires aux objectifs gouvernementaux... » *Rapport annuel, ORH, 1995-1996*, p. 28.

Au début de la période, la gestion des ressources humaines concernant les hauts fonctionnaires se résumait à des aspects fondamentaux. Outre la séance d'accueil après leur première nomination, les hauts fonctionnaires n'avaient pas d'occasions régulières de rencontres, à l'exception des sous-ministres que le MCE réunissait chaque semaine (Forum des SM)⁶⁶⁰. Les dirigeants d'organisme, ayant pourtant un rôle similaire au SM à l'égard de leur personnel en vertu de plusieurs lois, dont celle de gérer leur personnel (LFP), n'étaient pas conviés aux rencontres du Forum, leur rattachement hiérarchique, et en définitive leur rôle, n'étant pas identique à ceux des SM. De leur propre initiative, et sans doute avec l'assentiment du MCE, les présidents d'organismes (à l'exception des tribunaux administratifs) se créèrent un regroupement. Les présidents et membres des tribunaux administratifs (groupe vraiment particulier en raison de leur rôle quasi judiciaire) se rassemblèrent au sein d'une *Conférence des membres des tribunaux administratifs* et les présidents, dans un regroupement particulier.

La situation va commencer à évoluer en 1989-1990 alors que la section du rapport annuel du MCE consacrée au SRAES, fait place à une nouvelle rubrique consacrée au développement des ressources humaines, une rubrique qui se densifiera les années suivantes. Le mouvement s'accélère au moment où le SRAES procède au repérage des besoins de perfectionnement des sous-ministres adjoints et associés, qui se conclut en 1990-1991 par la décision du Secrétaire général de créer « ... un lieu de rencontres et de développement personnels, appelé le Cercle des sous-ministres adjoints » et d'en confier l'animation au SRAES. Durant la même année, ce secrétariat, en collaboration avec l'ENAP, la Conférence et le regroupement de présidents, organise deux séances de perfectionnement pour les membres de tribunaux administratifs, d'une durée de quatre jours chacune⁶⁶¹. La même année, le SRAES mentionne l'instauration d'un Forum-ENAP, « lequel vise à organiser des activités de perfectionnement destinées aux sous-ministres. » (Idem)

La rémunération n'est pas en reste; un comité formé en 1989-1990 remet son rapport en mars 1990 et le gouvernement donne suite en mai aux principales recommandations « ... sous forme d'une nouvelle politique de rémunération à l'égard des sous-ministres, sous-ministres adjoints et associés, des dirigeants et membres d'organismes. », la priorité étant de mettre en place un système de rémunération au rendement. (Idem)

Il importe de rappeler que ces initiatives concernant le développement des ressources humaines, l'évaluation du rendement et la rémunération surviennent dans la période où le gouvernement a pris la décision de mettre en opération un régime d'imputabilité interne pour les sous-ministres (l'année suivante pour les dirigeants d'organisme) et que le Conseil des ministres leur a fixé des objectifs gouvernementaux de gestion pour la première fois en décembre 1991⁶⁶². Le rapport annuel de 1991-1992 souligne que « ... le Secrétariat a accentué l'impulsion qu'il avait donnée,

⁶⁶⁰ Une pratique en vigueur que le nouveau Secrétaire général, M. Roch Bolduc, a maintenue « ... pour leur faire état des dossiers chauds et des décisions gouvernementales qui les concernaient. » Bolduc, 2012, p. 245.

⁶⁶¹ *Rapport annuel, MCE, 1990-1991*, p. 53.

⁶⁶² *Rapport annuel MCE, 1991-1992*, p. 58.

les années précédentes, concernant le développement des ressources humaines.. » (p. 57). Le programme d'intégration à l'appareil gouvernemental des nouveaux titulaires d'emplois supérieurs a été amélioré. Huit séminaires ont été offerts aux SM par le Forum-ENAP sur des thèmes d'actualité (la mondialisation de l'économie, le libre-échange Canada-États-Unis – Mexique, le déclin ou la revitalisation des régions, la gestion de l'État et les aspects de la gestion comparée). Les SMA furent davantage sollicités : six séminaires furent organisés par le secrétariat pour les SMA « ... portant sur des thèmes similaires à ceux dispensés aux sous-ministres, mais adaptés à cette clientèle. », ainsi que deux séances de perfectionnement de 1,5 jour chacune consacrées à l'évaluation de programmes et à l'analyse stratégique, sans oublier quatre dîners-causeries (« avec des conférenciers de réputation mondiale ») et une « activité novatrice, la randonnée du Cercle des S.M.A. », activité de formation de 2 jours (périodes de marche et de présentations par des experts, puis d'échanges). Le SRAES mentionne également sa participation avec l'ENAP à trois séances de perfectionnement pour les membres des tribunaux administratifs (4 jours chacune) (p. 58).

Le même niveau d'efforts en matière de perfectionnement est maintenu en 1992-1993. Les thèmes d'actualité côtoient les thématiques de gestion. Sept séminaires sont organisés au Forum-ENAP pour les SM (« ... la question autochtone au Québec, le développement durable, l'« Uruguay Round » et l'ALENA, les politiques sociales, les grappes industrielles, la planification stratégique et l'évaluation des politiques. » Pour les SMA, en plus de trois rencontres régulières, cinq séminaires leur furent proposés (« ... les valeurs, la question autochtone au Québec, les grappes industrielles, la planification stratégique, la gestion de carrière. » Deux séances d'accueil adaptées aux membres des tribunaux administratifs furent proposées aux nouveaux venus (p. 50). De plus, le Secrétaire général du gouvernement demande à l'ENAP de mettre sur pied une *Commission d'étude concernant les besoins de la relève des gestionnaires pour la fonction publique québécoise*, qui sera présidée par M. Thomas J. Boudreau, ex-sous-ministre de l'Éducation, et qui fera rapport en 1992.

Les investissements en perfectionnement pour les titulaires d'emploi supérieurs s'accroissent en 1993-1994 et le rapport du MCE confirme l'importance que le gouvernement lui accorde :

« Le perfectionnement est devenu une activité importante au sein du secrétariat compte tenu que les tâches du personnel des emplois supérieurs deviennent de plus en plus complexes. Le perfectionnement est également devenu stratégique pour le gouvernement car en plus de maintenir à jour les connaissances du personnel, il faut lui procurer un nouveau savoir, savoir-être et savoir-faire de base sur les besoins du gouvernement. » (p. 51)

Le MCE décide d'élargir dans un nouveau protocole convenu en mars 1994 la *Mission gouvernementale* à l'ENAP (établie dans les années 1980), qui permet d'affecter à cette institution, pour un temps, des titulaires d'emplois supérieurs en ressourcement. La création d'un *Centre de développement pour les cadres* est également annoncée « où seront dispensés des enseignements à partir du profil de compétence recherché, du vécu des gens et des besoins identifiés lors de l'étude [étude sur la relève des cadres] ». En 1993, l'Observatoire de l'ENAP est créé afin d'alimenter la réflexion du MCE sur la réforme administrative, la vigie et l'analyse

comparée étant à l'honneur; la description de son mandat, faite par le MCE, donne des indications sur ses préoccupations en matière de réforme :

C'est avant tout un centre de recherche qui collige et codifie les choix et les stratégies de réforme et de modernisation qui se font dans différents États. Ces stratégies sont de trois ordres : les stratégies de recentrage de l'État et les modifications structurelles, les stratégies et mesures d'assainissement des finances publiques et les stratégies et mesures de valorisation des ressources humaines. » (p. 51)

Sept séminaires sont offerts aux sous-ministres avec des thèmes de politiques publiques et de management (« Décentralisation ou Déconcentration, l'État de l'An 2000, Coupures dans les programmes sociaux, Next steps en Angleterre, Nouveau rôle de l'État, La Recherche scientifique et technologique au Québec, Le Gestionnaire public de l'AN 2000. ») La randonnée des SMA s'effectue sous le thème évocateur du contexte de gestion : « Transformer les crises en opportunités ». (p. 51) En concertation avec le MCE, l'ORH organise aussi plusieurs activités destinées aux SM⁶⁶³.

Le rapport annuel 1994-1995 qui, jusqu'en septembre 1994, couvre l'action du gouvernement libéral, donne moins de précisions sur les activités de perfectionnement, mais fait mention que le secrétariat continue de maintenir les différentes structures d'échange et de concertation avec sa clientèle : Forum des SM, Cercle des SMA, collaboration avec l'ENAP (p. 43). Il est fait mention pour la première fois d'un service d'aide aux titulaires d'emplois supérieurs « aussi bien à l'occasion des mouvements de personnel que lors des réorientations de carrière ou de la fixation des modalités d'un départ de la fonction publique. » (p. 44)

La situation des réseaux interministériels formalisés pour les titulaires d'emplois supérieurs en activité à la fin de la période 3 (septembre 1994) apparaît ainsi :

Tableau 28

Réseaux interministériels pour les titulaires d'emplois supérieurs à la fin de la période 3 (1994)

NOM DU RÉSEAU	COMPOSITION DU RÉSEAU
Forum des sous-ministres	Présidé par le Secrétaire général du MCE, réunis tous les sous-ministres et les sous-ministres associés du MCE.
Cercle des sous-ministres associés et adjoints	Tous les sous-ministres associés et adjoints.
Regroupement des dirigeants d'organisme	Les dirigeants d'organismes à l'exception des présidents des tribunaux administratifs.
Regroupement des présidents de tribunaux administratifs	Présidents de tribunaux administratifs
Conférence des membres des	Membres de ces tribunaux.

⁶⁶³ Dont deux séminaires « de prospective, avec la participation de maîtres à penser en management, (...) organisés à l'intention de la haute direction du gouvernement et de leaders de secteurs privé et universitaire. Ces séminaires ont encouragé la réflexion sur des sujets de pointe ainsi que le maillage et la fertilisation croisée des idées. Les personnes présentes se sont toutes déclarées satisfaites. » *Rapport annuel, ORH, 1991-1992*, p. 26.

tribunaux administratifs	
(IAPC-IAPQ) Institut d'administration publique du Canada et la section Québec	(Réseau hors structure : adhésion sur une base volontaire de plusieurs titulaires d'emplois supérieurs intéressés aux rencontres régulières, aux activités de perfectionnement et aux publications de l'Institut.

La description qui précède illustre qu'en septembre 1994, la plupart des titulaires d'emplois supérieurs exerçant une fonction de gestion se retrouvent dans des réseaux interministériels formels créés par le MCE dans le cas des sous-ministres et des sous-ministres adjoints ou associés ou encore, créés à l'initiative des membres d'organisme et agréés par le MCE dans le cas de certains titulaires membres d'organismes. Un bon nombre de membres d'organismes, n'exerçant pas de fonctions de gestion pour la plupart, n'avaient pas de structure formalisée pour les rassembler. Cette période est donc marquée par la création d'une structure très importante au plan de la gestion gouvernementale, le Cercle des SMA, car ces titulaires forment, sous l'autorité des sous-ministres, la haute direction administrative des programmes gouvernementaux administrés par les ministères. Ces lieux de rencontres périodiques et de sessions de perfectionnement sont destinés ouvertement à la transmission de différents types de savoirs nécessaires aux réformes en cours ainsi qu'aux échanges et à l'établissement de maillage entre les titulaires des différentes organisations pour une meilleure coopération inter organisationnelle. Ces structures servent également au MCE à consulter les titulaires sur leurs besoins en matière de gestion et de perfectionnement.

Perfectionnement et réseaux interministériels pour les cadres

Le perfectionnement

Sous l'impulsion du MCE et des comités de sous-ministres, les cadres supérieurs, les cadres intermédiaires et, dans une moindre mesure les professionnels, seront aussi bénéficiaires de cette volonté de transformer la gestion gouvernementale. Si la gestion du personnel et son perfectionnement relevaient clairement des SMDO pour le personnel de leur organisation, les organismes centraux, le MCE en tête, considèrent qu'il y a des besoins de perfectionnement qui dépassent la compétence de chaque organisation et ne peuvent être satisfaits que par une action interministérielle. Un profil de compétences de gestion recherché est établi pour les cadres et les activités de perfectionnement interministérielles sont collées à ce profil et aux priorités gouvernementales, les organismes centraux finançant largement la conception et la diffusion de ces programmes qui visent également à permettre aux titulaires de différents MO de se connaître et de construire de nouveaux réseaux interministériels pour contrebalancer les effets « silos ».

L'ORH coordonne la mise en œuvre de ce vaste chantier. Un premier train de mesures consiste à réaliser des analyses et enquêtes pour mieux connaître les caractéristiques de ces trois groupes d'employés. Des colloques régionaux avaient été organisés en 1990-1991 à l'initiative du CCGP avec la collaboration de l'ORH et du SCT où 1500 gestionnaires « ont exprimé leurs préoccupations par rapport à la gestion des ressources humaines et recommandations aux

organismes centraux. »⁶⁶⁴ Par la suite, les programmes d'accueil des nouveaux cadres supérieurs sont doublés de la mise sur pied de programmes d'intégration à la tâche de gestionnaire pour les cadres supérieurs et juridiques (durée de 22 jours au total), puis pour les cadres intermédiaires : une directive du CT rend obligatoire la participation au programme pour les nouveaux cadres⁶⁶⁵. Les cadres accédant à des niveaux de gestion plus élevés, à savoir gestionnaires d'autres gestionnaires, ont accès à un programme de trois jours pour s'ajuster à leur nouveau rôle.

Les autres cadres en exercice se voient proposer toute une série de rencontres thématiques sur les priorités de l'époque. Dès 1991-1992, des sessions réunissant 150 participants sont organisées relativement à six thèmes : « les changements démographiques, la dynamique des finances publiques, l'éthique, l'évaluation de programmes, les composantes de l'État québécois et la qualité de l'environnement ». Le rapport annonce aussi d'autres thèmes qui feront bientôt l'objet d'une première session à court terme : « les chartes des droits, la gestion des personnes, la dynamique du secteur privé, le développement régional, la mondialisation. »⁶⁶⁶ Le partage des tâches entre les organismes centraux et le Centre de développement des cadres de l'ENAP et leur collaboration permettent une implantation rapide : les sessions sont animées par l'ENAP avec « la participation de personnes-ressources de la fonction publique, l'Office assurant le devis d'orientation générale du programme, la promotion et le suivi. »⁶⁶⁷

L'ORH organise aussi des activités de perfectionnement destiné aux cadres visant des aspects immédiatement pertinents à leur gestion quotidienne. Il en est ainsi du colloque « Gérer dans tous ses états » qui « a permis de sensibiliser les cadres à des façons plus efficaces de gérer en faisant appel à toutes les dimensions de leur personne.⁶⁶⁸ Un autre tenu sur le thème : « Partager la gestion du rendement : ça vaut le coup! » visait à « ... susciter une réflexion sur de nouvelles formes d'évaluation du rendement ... » et a rejoint une centaine de gestionnaires et de représentants d'organismes centraux.⁶⁶⁹ » En 1994-1995, l'ORH organise trois colloques « sur les pratiques mobilisatrices des entreprises privées et publiques » (600 personnes); une conférence sur « l'évolution de l'État québécois », réunissant 300 personnes « ... a permis d'amorcer une réflexion sur la remise en cause de l'État-providence, la place et le rôle de l'État, les modèles de remplacement possibles, les changements actuels et prévisibles affectant notre fonction publique. »⁶⁷⁰ Mentionnons aussi une série d'ateliers visant à « aider le personnel à mieux faire face au changement ».⁶⁷¹

Le soutien apporté par l'ORH à la politique sur l'amélioration de la qualité des services donne lieu à une vaste gamme d'activités complémentaires en vue de mieux faire comprendre et

⁶⁶⁴ *Rapport annuel ORH, 1990-1991*, p. 11.

⁶⁶⁵ *Rapport annuel ORH, 1991-1992*, p. 23.

⁶⁶⁶ *Idem.*

⁶⁶⁷ *Idem.*

⁶⁶⁸ *Rapport annuel ORH, 1993-1994*, p. 11.

⁶⁶⁹ *Rapport annuel ORH, 1992-1993*, p. 24.

⁶⁷⁰ *Ibid.*, p. 23.

⁶⁷¹ *Rapport annuel ORH, 1994-1995*, p. 11.

appliquer les concepts, les démarches et les outils en matière de qualité de services, puis du coût de revient des produits et services : ces activités s'adressant principalement aux dirigeants administratifs et aux cadres sont aussi ouvertes aux spécialistes de ces questions dans les MO. Un premier grand colloque a lieu en 1990-1991 sur « *la gestion stratégique : l'expérience de la fonction publique* » : six ateliers permettent à près de 900 personnes « d'entendre les témoignages de dirigeants d'organisations, de cadres et de consultants et de partager leurs expériences en ce domaine. Chaque atelier traitait d'un élément essentiel à considérer pour réussir une démarche-qualité. »⁶⁷² En février 1992, le colloque « Gérer l'État moderne » réunit quelque 500 participants et participantes et vise « à sensibiliser la haute fonction publique à la problématique du changement, de l'innovation et de l'adaptation quant à la gestion des ressources humaines dans le contexte des années 1990. »⁶⁷³ Ces activités, de 1990 à 1992, sont animées par une équipe matricielle mise sur pied au sein de l'ORH et appelée *Groupe innovation* : ce groupe rassemble un réseau de 300 personnes de divers MO (« agents et agentes de changement, gestionnaires, etc. ») qui participent aux rencontres, colloques, ateliers et ont accès aux cassettes audio et vidéo enregistrées lors de ces événements; en outre, une publication, *Antenne neuf – Esprit neuf*, informe les membres du réseau des activités planifiées et des outils disponibles⁶⁷⁴.

Il ne sera plus question de ce groupe dans le rapport annuel de l'ORH de 1992-1993, le groupe ayant été dissous⁶⁷⁵. Mais l'unité administrative chargée de soutenir l'implantation de la politique qualité poursuit le travail entrepris en 1991-1992 par l'élaboration d'une offre de services et son envoi aux SMDO et à tous les gestionnaires, ainsi que par la mise sur pied d'un centre de documentation mettant à la disposition des MO plus de 135 documents.⁶⁷⁶ Conformément à l'une des orientations, de donner l'exemple, l'ORH annonce son intention de s'engager lui-même dans une démarche qualité et les rapports des années subséquentes confirmeront cet engagement; il poursuivra en ce sens même lors de l'opération réalignement, en y ajoutant la démarche de réalignement⁶⁷⁷. La description qu'en fait le rapport de 1992-1993

⁶⁷² *Rapport annuel ORH, 1990-1991*, p. 23-24.

⁶⁷³ *Rapport annuel ORH 1991-1992*, p. 11, 24.

⁶⁷⁴ *Rapport annuel ORH 1991-1992*, p. 24.

⁶⁷⁵ Y a-t-il des limites à la promotion des innovations qui comportent, en filigrane, indirectement et parfois directement une critique de l'état actuel de l'administration et de la gouverne? Aucun écrit officiel ne permet de faire ce lien. Il reste que la tenue du colloque de février 1992 « Gérer l'État moderne », particulièrement critique du gouvernement au moment du panel, fut suivie par le remplacement du président de l'ORH et subséquemment, par la dissolution du Groupe innovation.

⁶⁷⁶ *Idem*.

⁶⁷⁷ « Au cœur de ces projets et activités : le souci de répondre de mieux en mieux aux besoins de nos clients et de nos partenaires. C'est dans cette perspective que nous entreprendrons également, au cours de l'année qui vient, un programme d'amélioration de la qualité des services de l'Office. » *Rapport annuel ORH, 1990-1991*, p. 11. Le rapport de 1992-1993 le confirmait : « La démarche s'est amorcée par la clarification et la réappropriation de la planification stratégique de l'Office. Par la suite, toutes les unités se sont engagées dans la réalisation des étapes plus directement reliées à la démarche : la sensibilisation des employées et employés, l'engagement et la mobilisation du personnel, le diagnostic-qualité et l'identification des axes d'amélioration du plan-qualité. » p. 13.

donne un aperçu de l'analyse impliquée et de l'apprentissage fait par l'ensemble du personnel d'une organisation qui s'engage dans la démarche qualité proposée :

Sous la responsabilité des gestionnaires, la sensibilisation du personnel sur les concepts de la qualité s'est achevée au cours de l'année. / De plus, un accent spécifique a été mis sur l'importance de développer une approche par rapport à la clientèle, de se donner des plans d'amélioration et des mécanismes de suivi à partir d'indicateurs mesurables, d'évaluer, de concert avec la clientèle et en fonction de ses besoins, la qualité des produits et services offerts, et, finalement, de réviser les méthodes de travail. / Jusqu'à présent, l'Office a amené chacune de ses unités à définir ses clientèles de façon plus précise et à leur offrir des produits et services mieux adaptés. En consultant sa clientèle, l'Office a pu réviser ou ajuster certains produits et services, particulièrement dans les secteurs de la recherche et du développement, du développement des cadres, de la mobilité du personnel et de la gestion de l'information. / Finalement, afin d'assurer que les produits et services offerts satisfont constamment aux préoccupations de notre clientèle, l'Office s'est doté d'outils de rétroaction dont nous avons fait état des résultats dans les sections précédentes de ce rapport : la consultation de groupes pour ajuster les produits aux besoins, l'utilisation de fiches d'appréciation, la réalisation de diagnostics sur la qualité des services et la participation des clients et clientes dans divers comités de suivi de projets. (p. 30)

En 1993-1994, l'ORH poursuit sa démarche qualité, teintée par les objectifs de l'opération de réaligement. Passant outre les gestionnaires, la haute direction s'adresse directement au personnel, par catégorie d'emplois (professionnels, techniciens et personnel de bureau) :

Par ailleurs, pour favoriser l'engagement du personnel, des groupes de travail ont été formés pour chaque catégorie de personnel afin de faire connaître à la haute direction les conditions facilitant la mobilisation et la responsabilisation des employés et employées. (p. 28)

Cet engagement va aussi loin que de faire le geste symbolique de présenter son organigramme officiel à l'envers, les unités de première ligne étant au sommet de l'organigramme et le président, à la base, une pyramide inversée. Il maintiendra cette présentation dans ses deux rapports suivants (les derniers) et y ajoutera au sommet de l'organigramme, onze ovales comportant la mention « *CLIENTÈLES* ».

La coloration « réaligement » imprègne davantage la démarche en 1994-1995 :

L'Office a soutenu les gestionnaires dans l'amélioration de la qualité des services en tenant diverses activités sur la réingénierie et l'amélioration des processus et en diffusant les résultats d'une expérience-pilote qu'il a menée sur le benchmarking. Il a également entrepris de développer des indicateurs de mesure de la qualité des services aux citoyens et citoyennes. (p.11)

Donnant suite au mandat confié par le CT, l'ORH lui propose un cadre d'implantation et de suivi de la politique qualité (adopté par le CT en octobre 1991) et mène des travaux de réflexion sur l'évaluation de l'impact de la politique et la détermination d'indicateurs. Suivant le schéma devenu coutumier, un réseau est mis sur pied, le « Relais-qualité », réunissant 55 représentants de MO ; il met à la disposition des MO une trousse d'informations (461 exemplaires distribués), ainsi que des cassettes sur les facteurs à considérer dans une démarche-qualité. »⁶⁷⁸ L'ORH se sert aussi des « tables de concertation » existantes dans les secteurs des ressources pour le travail

⁶⁷⁸ Rapport annuel ORH, 1991-1992, p. 24.

de sensibilisation à la nouvelle politique et à l'aide disponible et prévue : les groupes mentionnés comprennent le Groupe des responsables de l'administration, le Comité consultatif de la gestion du personnel, le Comité interministériel de développement « et d'autres activités sont en voie de préparation auprès de groupes de cadres »⁶⁷⁹.

Le soutien aux MO s'intensifie en 1992-1993. Le réseau « Relais-qualité » s'élargit à 110 membres représentant 56 MO et les activités se multiplient : tenue de deux ateliers thématiques (157 personnes), deux déjeuners-rencontres (46 personnes), huit groupes-témoins (212 personnes) et trois stages de formation (93 personnes). L'ORH offre également un soutien individualisé aux MO. Les activités de sensibilisation rejoignent d'autres réseaux : le cercle des SMA, des groupes de cadres supérieurs (classes I-II-III), le Groupe des responsables en évaluation de programmes et un organisme externe auquel l'ORH participe, l'Association québécoise de la qualité. L'ORH collabore également avec un autre organisme externe, le Groupe de concertation sur la qualité pour le développement d'un « outil d'évaluation destiné aux secteurs privé et public ». Le rapport mentionne aussi l'existence de deux « groupes-supports » en expérimentation, l'un sur la mesure et l'autre sur le diagnostic.⁶⁸⁰ Le « Relais-Qualité » continue de s'agrandir en 1993-1994, englobant même des organismes de l'externe : 165 membres représentant 64 MO et 14 organisations extérieures à la fonction publique. Ses activités comprennent deux ateliers thématiques (169 personnes), trois déjeuners-rencontres (164 personnes), deux groupes-témoins (71 personnes), 14 sessions de formation (444 personnes), 13 ateliers d'échanges (120 personnes) et 12 communiqués⁶⁸¹. L'invitation lancée en 1986 dans le plan de rénovation à se comparer à l'extérieur, exercice jugé néanmoins difficile à l'époque, commence à se matérialiser sous la forme d'un projet de formation sur le « balisage » ou « benchmarking » réunissant 10 représentants de MO⁶⁸² : les résultats sont diffusés l'année suivante et une première démarche de balisage s'amorce dans le secteur de l'information de gestion⁶⁸³.

La forme de soutien à la démarche qualité amorcée en 1990-1991 semble fléchir en 1994-1995, les MO en étant à leur deuxième année de réductions d'effectif : le rapport fait état d'une activité du « Relais-Qualité », en collaboration avec l'École des Hautes Études commerciales, sur le thème : *De l'amélioration continue à la réingénierie : quoi choisir?* qui avait pour « ... but d'expliquer les différents concepts reliés à la qualité » (100 personnes). En plus de la diffusion du troisième suivi, il est fait mention de la distribution de quatre communiqués au réseau et d'un

⁶⁷⁹ Idem.

⁶⁸⁰ *Rapport annuel ORH, 1992-1993*, p. 25.

⁶⁸¹ *Rapport annuel, ORH, 1993-1994*, p. 23.

⁶⁸² Idem, p. 23-24 : « Le « benchmarking » se définit comme étant un processus de comparaison de produits, de services et de pratiques avec ceux des organisations les plus performantes. Ce projet permettra à des gestionnaires d'acquérir les habiletés nécessaires à la pratique du « benchmarking », de créer un réseau d'échanges et d'expertises dans les secteurs public et privé, de favoriser une culture d'émulation et surtout de mettre en œuvre de meilleures pratiques. »

⁶⁸³ *Rapport annuel, ORH, 1994-1995*, p. 14.

quatrième suivi en préparation, celui qui doit mettre la table pour une révision de la politique (ce quatrième rapport de suivi sera diffusé en mars 1995, sous un autre gouvernement)⁶⁸⁴.

Le signe que la démarche d'amélioration de la qualité a été jusque-là l'un des efforts de réforme administrative le plus structuré et le plus soutenu sur une longue période (au moins six ans), se trouve dans les rapports de suivi de l'implantation de la politique, tous produits par l'ORH avec la collaboration des MO et la considération du point de vue des syndicats de la fonction publique. Ils montrent l'évolution de ce vaste chantier. Le premier est diffusé en septembre 1992; dans le deuxième, présentant la situation au 30 septembre 1992, il est possible de déceler le décollage de la démarche : « Les résultats permettent de constater que des démarches sur la qualité sont en place dans 66 organisations qui en sont principalement aux étapes de l'analyse de la situation, de la planification et de l'engagement ainsi que du diagnostic. »⁶⁸⁵ De plus, un sondage sur l'application de la politique est mené auprès de toutes les catégories de personnel et 1200 personnes y répondent :

Les données montrent qu'une majorité d'entre elles connaissent l'existence des préoccupations gouvernementales face à l'amélioration de la qualité des services, que des résultats concrets sont observés et que beaucoup sont persuadés qu'ils peuvent contribuer personnellement à l'amélioration de la qualité des services.⁶⁸⁶

Le troisième suivi annuel survient durant la première année où les MO sont confrontés à la réduction d'effectifs des cadres et de l'ensemble du personnel et l'ORH résume la situation ainsi : « ... selon les résultats du troisième suivi, les ministères et organismes continuent d'investir de façon significative dans l'amélioration constante de la qualité des services rendus au public. »⁶⁸⁷ Plus concrètement encore :

Au 30 septembre 1993, 40 organisations regroupant 90 % de l'effectif de la fonction publique étaient impliquées dans la Gestion intégrale de la qualité (GIQ). Parmi les 17 qui n'avaient pas encore amorcé leur démarche, 8 prévoient éventuellement implanter la GIQ. Ce dernier suivi révèle aussi que les démarches des organisations engagées sont récentes; elles datent, en moyenne, de 3,7 années.⁶⁸⁸

Le quatrième rapport de suivi (mars 1995) montrera une légère réduction de l'étendue de l'effectif couvert par la démarche : « Le rapport dévoile qu'au 31 mars 1995, 42 ministères et organismes, regroupant 80 % de l'effectif de la fonction publique, sont à implanter une démarche qualité. »⁶⁸⁹

Les réseaux interministériels

La période est aussi fertile en création de réseaux chez les cadres supérieurs, les cadres intermédiaires et chez les spécialistes de gestion de ressources ou de politiques publiques, au-

⁶⁸⁴ *Rapport annuel, ORH, 1995-1996*, p. 26.

⁶⁸⁵ *Rapport annuel, ORH, 1992-1993*, p. 25.

⁶⁸⁶ *Idem.*

⁶⁸⁷ *Rapport annuel ORH, 1993-1994*, p. 11.

⁶⁸⁸ *Rapport annuel ORH, 1993-1994*, p. 24.

⁶⁸⁹ *Rapport annuel ORH, 1995-1996*, p. 26.

delà de ceux qui peuvent se créer informellement dans les sessions de perfectionnement interministérielles. L'ORH devient un initiateur prolifique de ces réseaux, comme l'y porte l'une des orientations qu'il s'est données en 1989-1990 : « Mettre en place des réseaux et des tables de discussion pour faciliter la consultation et la concertation »⁶⁹⁰.

Chez les cadres supérieurs, deux groupes de rencontres entre pairs se constituent sous la coordination de l'ORH, l'un en 1989 et l'autre en 1990⁶⁹¹ (chacun composé d'environ 60 cadres supérieurs du plus haut niveau [classes I-II-III] provenant des divers MO) pour aborder des thématiques choisies par le groupe avec l'aide de conférenciers et d'experts invités (une formule qui se maintiendra jusqu'au milieu de la première décennie du XXI^e siècle)⁶⁹². Des cercles de gestion interministériels sont mis sur pied pour les cadres supérieurs de premier niveau (classes IV-V), formule d'entraide interministérielle où les participants (groupe de 10) peuvent soumettre des problèmes de gestion à leurs collègues et recevoir leurs avis. L'apprentissage, le caractère interministériel des échanges et l'entraide entre cadres ressortent nettement de la description que fait l'ORH de ces différentes formules :

... [elles] ont également permis aux cadres de parfaire leurs connaissances, de partager leur expertise et d'échanger sur leurs expériences dans l'optique de définir et de s'approprier les nouvelles façons de gérer qu'impose le contexte actuel. »⁶⁹³

Parmi les pistes d'action tirées de l'étude sur les cadres intermédiaires réalisée en 1991-1992, mentionnons la mise sur pied de cercles de gestion interministériels où les cadres (300 au sein de 30 cercles) peuvent partager « ... leurs expériences à solutionner les problèmes de gestion qu'ils ou qu'elles rencontrent dans leur milieu. » La formule se répand dans les régions du Québec, au point où l'ORH doit former 12 animateurs pour appuyer 25 cercles regroupant 275 cadres, pour 175 rencontres⁶⁹⁴. Une autre initiative découlant de cette étude prend la forme de *tables d'échange et de concertation en gestion des ressources humaines* dans les régions qui comprennent également des activités de formation et d'information : durant l'année 1992-1993, plus de 800 personnes participent à 33 rencontres⁶⁹⁵. L'année suivante, 50 rencontres réunissent 1500 personnes⁶⁹⁶ et en 1994-1995 ce sera 1122 personnes en 33 rencontres⁶⁹⁷.

En fonction de la mise au point de nouvelles politiques de gestion, nombreuses durant cette période, plusieurs nouveaux réseaux de spécialistes sont créés comme leviers déterminants dans l'implantation de ces politiques. Ainsi, le CIRPA (comité interministériel des responsables des

⁶⁹⁰ *Rapport annuel ORH, 1989-1990*, p. 14.

⁶⁹¹ *Rapport annuel ORH, 1990-1991*, p. 23.

⁶⁹² *Rapport annuel ORH, 1991-1992*, p. 23.

⁶⁹³ *Rapport annuel ORH, 1993-1994*, p. 11.

⁶⁹⁴ *Rapport annuel ORH, 1994-1995*, p. 24.

⁶⁹⁵ *Rapport annuel ORH, 1992-1993*, p. 23.

⁶⁹⁶ *Rapport annuel ORH, 1993-1994*, p. 23.

⁶⁹⁷ *Rapport annuel ORH, 1994-1995*, p. 24.

programmes d'aide) vient appuyer en 1992-1993⁶⁹⁸ la politique d'aide aux employés adoptée en 1985-1986⁶⁹⁹.

Cette période marque un moment fort de l'impact de certains réseaux de gestion des ressources qui se prolongera jusqu'au milieu de la décennie 2000. Ainsi, l'influence du Comité consultatif en gestion des ressources humaines, bénéficiant d'une reconnaissance officielle depuis les années 1960, s'était manifestée lors de la Commission Bisailon au début des années 1980. Bien appuyé par un secrétariat de quelques personnes prêtées par les MO et pouvant compter sur l'expertise de centaines de professionnels au sein des diverses directions de ressources humaines, le CCGP était devenu un acteur incontournable dans l'évolution de la gestion des ressources humaines. Deux exemples illustrent cet état de situation. Le premier n'est pas banal puisque le CCGP prit l'initiative d'organiser des colloques en régions pour permettre aux gestionnaires d'exprimer leurs préoccupations par rapport à la gestion des ressources humaines et leurs recommandations aux organismes centraux : le SCT et l'ORH se placèrent en situation de collaboration à cette démarche⁷⁰⁰, signe d'un aval des SM et du MCE.

Deuxième exemple, l'ORH ne pouvant répondre aux besoins de développement de systèmes bureautiques souhaités par le CCGP, celui-ci prit l'initiative de réunir les sommes nécessaires à la mise sous contrat d'une firme pour mettre au point un projet pilote pour quatre systèmes sur une plate-forme de micro-ordinateur, jugés essentiels à la gestion des ressources humaines, un champ d'action qui relevait de l'ORH selon les termes généraux de la LFP. Au début (1986-1987), l'ORH se plaça en position de soutien en participant à ces projets, mais finit par en reprendre le contrôle en 1989-1990 avec l'appui du CT qui trancha en sa faveur le débat de compétence : tout en autorisant le maintien des systèmes développés dans le cadre du projet pilote, le CT « a confirmé la responsabilité de l'Office concernant la coordination des systèmes d'information relatifs à la gestion des ressources humaines. »⁷⁰¹ La situation mit un bon moment à se régulariser, le transfert de la coordination de ces systèmes à l'ORH ne s'opérant qu'en 1993-1994 : la situation fut inversée, le CCGP prêtant deux experts de ces systèmes à l'ORH⁷⁰².

Le tableau 29 ci-dessous présente les principaux réseaux interministériels pour les gestionnaires et les spécialistes à l'œuvre à la fin de la période 3 (septembre 1994).

Tableau 29

Réseaux interministériels pour les gestionnaires et les spécialistes à la fin de la période 3 - 1994
(liste partielle)

⁶⁹⁸ *Rapport annuel ORH, 1992-1993*, p. 24.

⁶⁹⁹ *Rapport annuel ORH, 1985-1986*, p. 32.

⁷⁰⁰ *Rapport annuel ORH, 1990-1991*, p. 11 et 19.

⁷⁰¹ *Rapport annuel ORH, 1989-1990*, p. 26.

⁷⁰² *Rapport annuel ORH, 1993-1994*, p. 26.

NOM DU RÉSEAU (année de création)	COMPOSITION DU RÉSEAU
POUR LES GESTIONNAIRES	
Cercles de gestion interministériels (1991-1992)	Certaines de cadres supérieurs, puis intermédiaires dans toutes les régions du Québec. Groupes de 10 personnes avec un animateur pour échanger sur des problématiques de gestion au quotidien.
Groupes de rencontres entre pairs (1989, 1990)	Deux groupes. Une soixantaine de cadres supérieurs I-II-III se réunissant deux fois l'an pour du perfectionnement et des échanges.
Tables d'échange et de concertation en gestion des ressources humaines (1992, 1993)	Rencontres d'information et de perfectionnement pour des gestionnaires et spécialistes en régions. De 1992 à 1995 : 3 422 personnes participent à 116 réunions.
POUR LES SPÉCIALISTES	
Comité consultatif de la gestion du Personnel (CCGP) (1966)	Les directeurs et directrices de ressources humaines des MO ; appuyé par un secrétariat autonome.
Groupe des responsables de l'administration	Organe réunissant les DG et directeurs de l'administration des MO ; des cadres ayant souvent sous leur autorité les directeurs des divers secteurs de ressources.
Groupe des responsables en informatique	Regroupement des responsables de la gestion des ressources informationnelles et des organismes centraux concernés.
Comité interministériel en santé et sécurité au travail	Création du SCT pour réunir les représentants des MO en cette matière.
Groupe des responsables des relations de travail	Création du SCT pour réunir les représentants des MO en cette matière.
Comité interministériel de développement (CID) (début des années 1970)	Groupe d'entraide autonome regroupant les conseillers en perfectionnement des ressources humaines.
Groupe d'action en gestion financière	Regroupement des responsables de la gestion financière des MO, du MFQ et du SCT.
Groupe des responsables en ressources matérielles	Regroupement des responsables de la gestion des ressources matérielles dans les MO et au SCT.
Groupe des responsables de la vérification interne	Regroupement des responsables en vérification interne dans les MO et au SCT.
Groupe des responsables en évaluation de programmes	Regroupement des responsables en évaluation de programmes des MO et du SCT
Groupe des responsables en communications	Regroupement des responsables des communications dans les MO et dans les organismes centraux concernés.
Table d'échanges et de concertation sur les pratiques en dotation (1987-1988)	Mis sur pied par l'ORH : regroupement des représentants des MO pour discuter des questions de dotation et de délégation de concours.
Groupe de coordination des besoins en système de gestion des ressources humaines (1987-1988)	Mis sur pied par l'ORH sous le nom de comité de coordination des systèmes et plus tard sous le nom de Groupe-conseil, pour discuter avec les représentants du Contrôleur des finances, des MO et du SCT des besoins, des budgets, du financement, des priorités...
Comité interministériel en accès à l'égalité (1989)	Mis sur pied par le SCT et réunissant les responsables des MO et de l'ORH en accès en égalité en emploi.
Réseau de soutien à l'implantation du Plan personnalisé de développement et de	Regroupement des représentants des MO, de l'ORH et du SCT chargés d'aider les gestionnaires dans l'utilisation

carrière (1991)	d'outils d'évaluation et d'auto-évaluation concernant les habiletés de gestion et leurs perspectives de carrière.
Réseau des responsables de la politique visant à contrer le harcèlement (...) (1993)	Regroupement de représentants des MO, de l'ORH et du SCT pour l'implantation de la politique...
Comité interministériel des responsables des programmes d'aide (CIRPA) (1992-1993)	Regroupement des responsables de cette politique dans les MO, l'ORH et le SCT.
« Relais-qualité » (1991-1992)	165 membres représentant 64 MO et 14 organisations externes à la fonction publique en 1993-1994
(Association québécoise de la qualité (1992-1993)	Participation de représentants de l'ORH et du SCT à un réseau extérieur à la fonction publique.
Groupe Innovation (1989 à 1992)	300 membres provenant de divers MO. Réseau consacré à l'implantation de la politique sur l'amélioration de la qualité (...)

Note 9 : L'Opération réalignement

Sous l'axe 1 de l'organisation gouvernementale, la rationalisation de l'appareil et l'élimination des doublons sont visées et parmi les actions, on retrouve les guichets uniques, mais s'exprime plus ouvertement le partage de services de soutien communs (ibid. p. 5). Sous l'axe 2 consacré aux MO centraux, l'objectif de transformer le mode de gestion est maintenu, mais alors qu'il visait depuis le début des années 1980 à donner plus de pouvoirs et de marges de manœuvre aux MO, il vise maintenant à « responsabiliser davantage les MO opérationnels » et parmi les actions, la simplification des processus de gestion et l'accroissement de « l'imputabilité des gestionnaires » reviennent, mais s'ajoute la modification du « processus de révision des programmes » (ibid. p. 5). Concrètement, les organismes centraux ont reçu le mandat « d'alléger de 30 pour cent l'ensemble des contrôles reliés à l'infrastructure de support (ressources humaines, financières, matérielles et informatiques) »⁷⁰³.

Les MO, visés par l'axe 3, sont conviés à « mobiliser le personnel pour qu'il révise ses façons de faire » dans la livraison des produits et services. Dans les actions prévues, la commande dépasse les frontières conventionnelles en allant aussi loin que de demander aux employés d'aller jusqu'à faire, selon nous, une analyse de niveau politique des produits et services : « analyser la pertinence de chacun des produits et services », « identifier les productions pouvant être abandonnées, livrées ou réalisées par d'autres intervenants (décentralisation/privatisation) ». Les actions visaient aussi à améliorer les processus, à revoir les modes de fonctionnement afin de motiver et de responsabiliser le personnel, ainsi qu'à simplifier les structures. L'axe 4 reflète une dimension nouvelle, la préoccupation des coûts à l'égard des services à la population : jusque-là plus tourné sur l'offre de service, l'accent se porte sur la demande sous le thème « sensibilisation

⁷⁰³ *Rapport annuel MCE, 1993-1994*, p. 52.

de la population » avec l'objectif de « favoriser une consommation plus rationnelle des produits et services publics ». (Ibid. p. 5-6)

L'axe 5 « *mesure et résultats* » a pour objectif de « mesurer les résultats et en rendre compte ». Les actions annoncées ciblent les indicateurs sur la qualité et le prix de revient, des mécanismes de comparaison avec d'autres administrations publiques et privées et la reddition de comptes sur l'amélioration des produits et services et de leur prix de revient (ibid. p. 6), bref un programme de travail considérable eu égard à la quantité de produits et services de l'administration publique et de la nécessité annoncée de devoir mobiliser l'ensemble du personnel.

Les moyens mis en œuvre pour la conduite du changement sont à la hauteur des ambitions en mobilisant pour la première fois les autorités politiques en plus des autorités administratives pour une opération de réforme administrative :

Le rôle des groupes de pilotage est de gérer le changement, de le stimuler, d'aligner et de canaliser les efforts des dirigeants et dirigeantes des ministères et organismes impliqués dans l'opération. (Ibid. p. 7)

Le *groupe de pilotage politique*, au sommet de la pyramide, répond directement au premier ministre, est présidé par le président du CT et réunit les ministres clés des comités ministériels, à savoir les ministres responsables des comités ministériels permanents, groupe assisté par le Secrétaire général du MCE. Le signal de mobilisation des principaux acteurs gouvernementaux ne pouvait être plus clair et le mandat défini à ce groupe de pilotage l'atteste :

« Il est chargé d'approuver et de suivre la démarche d'ensemble, de développer des stratégies destinées à sensibiliser la population, de donner les mandats relatifs à la révision de l'appareil gouvernemental et de faire rapport trimestriellement au Conseil des ministres des résultats obtenus. » (Ibid., p. 7)

La jonction avec le *groupe de pilotage administratif* s'opère par l'entremise du Secrétaire général du MCE qui réunit les dirigeants administratifs des principaux organismes centraux (Secrétaire du SCT, sous-ministre des Finances, président de l'ORH), quatre dirigeants de MO et le Secrétaire associé à la Réforme administrative et aux emplois supérieurs, lui-même responsable de l'équipe de coordination et de soutien mise sur pied dans son unité pour cette opération. L'énoncé du mandat évoque fortement le lien avec le pilotage politique :

Il est chargé d'appuyer le groupe de pilotage politique. Plus spécifiquement, il coordonne l'élaboration et le suivi des activités de l'opération approuvée par le groupe de pilotage politique, met sur pied les comités de pilotage administratifs pour chaque axe de l'opération et fait rapport trimestriellement au groupe de pilotage politique. » (Ibid. p. 7)

Les autres structures de coordination de l'opération sont déterminées centralement et, en plus de la dimension sectorielle, la préoccupation pour les activités transversales se traduit par des décisions conséquentes. Ainsi, il est prévu que chaque MO ait son comité ministériel de réaligement (par exemple le comité de direction du MO) et les conditions de succès énoncées

montrent l'exigeante voie à suivre⁷⁰⁴. Signe d'une évolution certaine dans l'identification de problématiques transversales, le document de planification de l'opération annonce la création de comités composés de représentants des ministères et des organismes centraux sur les thèmes suivants : mobilité des personnes, structure des organisations, évaluation d'un groupe de produits ou services (P/S) communs à plusieurs MO ou encore lorsqu'il y a un partage de responsabilités (par ex. : géomatique, publications), obligations administratives envers les organismes centraux, gestion des revenus générés par les P/S, concepts de changements organisationnels majeurs, classification des clientèles, critères de pertinence des P/S (p. 17). Le thème « l'accès à la retraite pour le personnel plus âgé » s'ajoutera plus tard⁷⁰⁵.

Le déroulement de l'opération est prévu sur un horizon de trois ans en plusieurs phases, mais seules les phases 1 et 2 de la première année sont déclinées, alors que les principaux résultats sont attendus en 1994-1995 et que l'année 1995-1996 est consacrée à rectifier le tir et à diffuser les résultats obtenus. La 1^{re} année les MO préparent leur plan, le réalisent l'année suivante et l'ajustent la troisième année; l'approche partenariale est valorisée, le plan d'action devant prévoir la « consultation des partenaires » (MO, syndicats, municipalités ...) (ibid. p. 28). Les réseaux (éducation, santé et services sociaux) sont visés par l'opération, mais à partir de la 2^e année (ibid. p. 12). Il est prévu que la structure gouvernementale sera révisée très tôt, dans la phase 1. Un autre document sur l'opération, diffusé deux mois plus tard, fera valoir que dix ministères sont déjà engagés dans la démarche de l'axe 3 depuis quelques mois et que des facteurs de succès ont été identifiés (ceux mentionnés dans la note ci-dessous)⁷⁰⁶. À la lecture de ces facteurs de succès, il est clair que cette Opération réalignement n'aurait pas été possible sans le travail préparatoire réalisé sous l'impulsion de la politique sur l'amélioration des services.

Les approches préconisées misent d'abord sur la *responsabilisation* des MO : « chaque MO est imputable de ses résultats », le rôle de l'équipe de coordination au MCE en étant un de facilitateur et d'agent de concertation (ibid. p. 13). Si l'approche de la *mesure* semble plus dans le registre d'analyse des fonctionnaires, l'approche de *résultats* amène gestionnaires et autres personnels dans une analyse comportant une dimension politique certaine (« pertinence des P/S, besoins des clientèles, satisfaction des clientèles en fonction de la capacité de payer », ibid. p. 13), tout comme l'approche *de l'offre et de la demande* (« nécessité de se questionner sur l'offre et la demande pour chaque P/S ». (Ibid. p. 14). L'approche *efficacité opérationnelle* comporte aussi des dimensions relevant du politique, en plus de placer les fonctionnaires dans une situation peu objective à l'égard de leur propre travail : « remise en question du rôle des MO comme

⁷⁰⁴ « Facteurs de succès : ... engagement soutenu de la direction (...), démarche progressive et concrète (...) Planification stratégique (mission claire, priorités d'action, valeurs de l'organisation, connaissance des besoins des clientèles), responsabilisation du personnel interne et mobilisation des gestionnaires (libérer le personnel pour le temps de l'Opération) » (p. 31) « encadrement de l'Opération (...), instruments de mesure (...), diffusion continue de l'information interne (...) respect des échéanciers. » (Ibid. p. 32)

⁷⁰⁵ *OPÉRATION DE RÉALIGNEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE / PRÉSENTATION DE L'AXE III*, novembre 1993, ministère du Conseil exécutif, SRAES, p. 5.

⁷⁰⁶ Ibid. p. 11-12.

producteurs de services »; « analyse de la pertinence de confier la production à d'autres organisations. Autres options : délégation (...), dévolution (autre niveau de gouvernement), impartition (faire faire), privatisation (confier au secteur privé » (ibid. p. 15). Ces choix n'ont-ils pas tous été faits par le législateur et le gouvernement à l'époque de la décision ? L'approche *d'analyse d'impacts* s'inscrit dans le même type d'analyse, tel l'impact sur les régions : « les recommandations doivent être justifiées en fonction d'impacts prévisibles sur : les clientèles, les partenaires socio-économiques, l'économie du Québec, les régions, les autres ministères et organismes, les revenus du Gouvernement, le rôle de l'État. » (Ibid.. p. 16)

La description des étapes détaillées de la démarche montre l'ampleur du travail à accomplir et la nouveauté de l'approche pour le personnel, peu habitué à travailler sur la base de produits et services qui, de plus, dépassent généralement les frontières de leur unité administrative. La première prise de conscience pourra être l'interdépendance des unités dans la production d'un produit ou service! La méthode de calcul du prix de revient, mise au point par le personnel du Contrôleur des finances⁷⁰⁷, amènera l'ensemble des MO dans une opération de calcul exigeant un apprentissage et un investissement en temps importants, les MO étant invités à dégager du personnel à temps plein pour soutenir l'opération⁷⁰⁸.

⁷⁰⁷ Cette affectation n'est pas sans lien avec les propos tenus par le Contrôleur des finances lors de sa comparution devant la commission parlementaire Lemieux-Lazure qui, en réponse à un député, indiquait qu'il n'y avait pas de calcul du prix de revient dans l'administration gouvernementale, mais que cela devrait se faire « ... parce qu'il n'y a aucune entreprise qui existe et qui réussit à donner quelque chose de rentable sans avoir un système de prix de revient ». *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, Québec, 25 octobre 1990.

⁷⁰⁸ Pour en arriver à répondre aux questions clés de l'opération, la démarche impliquait des calculs et des questionnements de cette nature : « l'estimation des ETC [unité de mesure des effectifs] et des coûts directement reliés aux P/S (1^{ière} estimation) »; « le produit sert d'intrant à une autre unité opérationnelle? Activité ou résultat? Processus ou résultat? »; « destinataire d'un P/S (bénéficiaires, assujettis, utilisateurs, acheteurs, informés) »; « résultat intermédiaire : extrant destiné à une ou des unités internes du MO »; « prix de revient : ensemble des coûts afférents à la production d'un P/S pour le concevoir, le produire et le mettre à la disposition du client, dans l'état où il se trouve au stade final. Se mesure en \$ par unité produite. » (Idem p. 20 à 24). Autre illustration de la nouveauté et de la complexité de la démarche, le document du SRAES comporte une section (non paginée) consacrée à la définition des termes clés qui inclut une classification des P/S selon la nature du P/S, selon la fonction ou le rôle exercé (il y en a 9) et une classification selon la finalité de l'intervention (il y en a 8).

APPENDICE III

Compléments au chapitre 7

Note 1 : éthique et déontologie

En matière d'éthique et de déontologie, le gouvernement du PM Bouchard propose en décembre 1995 un projet de loi visant à baliser le comportement des administrateurs publics de tous les organismes publics⁷⁰⁹. Le projet est sanctionné en mars 1997 : la Loi oblige les conseils d'administration des organismes à se doter d'un « code d'éthique et de discipline » applicable à leurs administrateurs publics et à publier dans le rapport annuel de l'organisme les résultats de sa mise en œuvre⁷¹⁰. En juin 1998, le gouvernement adopte un règlement qui traite des différents aspects pertinents aux administrateurs publics; même si la plupart de ces dimensions sont traitées dans la LFP et dans le Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, elles ne s'appliquent pas aux administrateurs hors fonction publique ; le texte donne aussi des balises aux conseils d'administration sur des rubriques à inclure dans le règlement propre à leur organisation⁷¹¹ et leur accorde un an pour produire leur règlement (septembre 1999). Ce n'est qu'en 2002 que le MCE fait un rappel à ce sujet et les 2/3 des organismes et entreprises du gouvernement concernés confirment avoir adopté un code ou être sur le point de le faire ; la quasi-totalité des « ... quelque 225 organismes ... visés ... » est dans la même situation au 31 mars 2003⁷¹².

L'entrée en vigueur du nouveau cadre de gestion gouvernementale, avec ses marges de manœuvre plus grandes accordées aux dirigeants et aux gestionnaires ravive la préoccupation des autorités pour ces questions, d'ailleurs confiées à la réflexion d'un comité de sous-ministre. Un rapport du VG montrant des lacunes de la fonction publique québécoise par rapport à un référentiel de l'OCDE, examiné en commission parlementaire en présence du Secrétaire général du gouvernement et de la Secrétaire du CT, a pour effet de provoquer ou d'accélérer la mise en place de mesures correctrices. Assumant le leadership que la LFP lui attribue en la matière, le gouvernement nomme un secrétaire adjoint à l'éthique et à la législation (novembre 2001) avec le mandat de coordonner, au nom du ministère, « ... les actions gouvernementales au sein de l'administration publique et de voir à leur cohérence ... » et d'appuyer les administrateurs publics⁷¹³. Ce travail s'effectue en collaboration avec le SCT, le CT étant chargé en vertu de la

⁷⁰⁹ Message inaugural de la 2^e session de la 35^e législature, *Journal des Débats de l'Assemblée nationale du Québec*, M. Lucien Bouchard, 25 mars 1996.

⁷¹⁰ *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie*. L.Q. 1997, c. 6.

⁷¹¹ *Règlement sur l'éthique et la discipline des administrateurs publics*, art. 35, décret 824-98 du 17 juin 1998, en vigueur le 1^{er} septembre 1998.

⁷¹² *Rapport annuel de gestion, MCE, 2001-2002*, p. 48. *Rapport annuel de gestion, MCE, 2002-2003*, p. 47.

⁷¹³ *Rapport annuel de gestion, MCE, 2001-2002*, p. 28.

LFP de donner un avis au gouvernement qui peut, par règlement, préciser les dispositions d'éthique et de discipline prévues dans la loi et d'en établir de nouvelles (art. 126).

C'est ainsi que se consolide rapidement l'infrastructure de l'éthique : mise sur pied d'un réseau de répondants et de répondantes en éthique⁷¹⁴, entrée en vigueur d'une version modernisée du Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique (novembre 2002) appuyée par un document déposé à l'ANQ et visant à faciliter l'interprétation en cas de dilemme éthique, la Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise (novembre 2002)⁷¹⁵, la diffusion d'une mise à jour de la brochure intitulée L'éthique dans la fonction publique québécoise et l'adoption d'une Directive sur l'utilisation éthique du courriel, d'un collecticiel et des services d'Internet par le personnel de la fonction publique (octobre 2002).

Le projet avait été annoncé dans le message inaugural de M. Bouchard en 1996, mais c'est en 2002 que le gouvernement, poussé par les événements, propose de légiférer en matière de lobbyisme, ce qui entraîne l'adoption de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et de ses règlements, obligeant notamment les lobbyistes à s'enregistrer. Tous ces nouveaux textes ont pour effet de mieux guider, encadrer et, au besoin, sanctionner les comportements des dirigeants politiques, administratifs et des fonctionnaires et établissent même des règles d'après-mandat interdisant, dans certaines situations ayant un potentiel de conflit d'intérêts, à des retraités ou à des démissionnaires de travailler ou d'obtenir un contrat avec un organisme public⁷¹⁶. Le secrétaire général du Conseil exécutif et la secrétaire du Conseil du trésor ne manquèrent pas de matière pour leur rapport qu'ils transmirent à la Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale portant sur l'avancement des travaux relatifs à l'éthique (novembre 2002).

Note 2 : allègement réglementaire

Autre mandat transversal ramené à l'agenda gouvernemental par le PM Johnson en 1994, par la création du Groupe d'intervention sur la dérèglementation et l'adoption d'une politique sur l'activité réglementaire, l'allègement réglementaire devient un projet constant sous les

⁷¹⁴ Réseau mis sur pied par le SCT et animé en collaboration avec le MCE : il permet à chaque MO de compter sur une personne ressource pour faire circuler l'information en matière d'éthique, pour susciter la réflexion à l'intérieur de l'organisation et pour orienter les personnes en présence de dilemmes éthiques. *Rapport annuel de gestion, MCE, 2001-2002*, p. 49.

⁷¹⁵ *Rapport annuel de gestion, MCE, 2002-2003*, p. 48. *Rapport annuel de gestion, CT, 2002-2003*, p. 27 : « Le 21 novembre 2002, le ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique et président du Conseil du trésor a déposé à l'Assemblée nationale la première Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise dont le contenu constitue la pierre d'assise des règles de conduite qui doivent guider les fonctionnaires face à des situations où des questions éthiques peuvent être soulevées. »

⁷¹⁶ La contrainte imposée au personnel de cabinet de ne pas pouvoir travailler dans le même domaine pour un an en quittant le cabinet a beaucoup fait réagir ce personnel et a fait en sorte que le gouvernement a fait adopter une politique permettant la tenue de concours réservés au personnel politique occupant un emploi de directeur ou de niveau professionnel dans un cabinet de ministre et, à certaines conditions, d'obtenir un emploi s'ils sont déclarés aptes. Décret concernant la politique d'accès à la fonction publique de certains employés de l'État (R.R.Q., c. F-3.1.1, r. 1.2).

gouvernements du PQ, le CM établissant un secrétariat à la dérèglementation au sein du MCE et lui confiant une mission à plusieurs volets qui ajoute un nouvel intervenant au MCE dans l'analyse de tout projet de loi ou de règlement des MO. Le secrétariat doit notamment analyser les projets de loi et de règlement et faire des recommandations au Comité des priorités, ainsi que procéder à l'analyse des plans triennaux de révision réglementaire des MO, faire rapport au CM et assurer le suivi. Il a aussi pour mandat de coordonner certains dossiers horizontaux, de recommander des mesures de simplification administrative dans l'application des lois et règlements touchant les entreprises et les individus, en plus d'être la porte d'entrée des avis et commentaires du milieu des affaires sur l'activité réglementaire et de devoir suivre les expériences hors Québec⁷¹⁷. À son entrée en fonction, le PM Bouchard ne juge pas nécessaire de maintenir ce secrétariat au MCE et le transfère sous l'autorité du ministre d'État de l'Économie et des Finances; il prend quelques mois plus tard l'engagement de le rapatrier au MCE à la demande des participants au Sommet sur l'économie et l'emploi et il est maintenu dans la structure du ministère par la suite.

En 1996, des règles sur l'allègement des normes de nature législative ou réglementaire obligent les MO à « ... déposer annuellement un plan triennal de révision des normes légales et réglementaires (...) et produire une étude d'impact pour tout projet de réglementation susceptible d'entraîner des coûts de 10 millions de dollars et plus pour le secteur privé »⁷¹⁸. Un autre décret invite les MO à conclure une entente administrative avec le secrétariat avant de présenter au CM tout projet ayant des répercussions sur les entreprises privées⁷¹⁹. Autre retombée du Sommet (...), le gouvernement décide de constituer le Groupe conseil sur l'allègement réglementaire, principalement composé de gens d'affaires avec le mandat de « ... conseiller le gouvernement sur les mesures d'allègement réglementaire susceptibles d'améliorer la compétitivité des entreprises québécoises »⁷²⁰, Groupe supporté par le secrétariat⁷²¹.

Le Groupe produira quatre rapports : son premier rapport en mai 1998 traite de la réglementation qui nuit le plus aux entreprises avec 57 recommandations⁷²². Son mandat est reconduit en avril 1999 avec une invitation à s'intéresser en priorité « ... aux formalités administratives imposées aux entreprises et aux sources d'irritation qui en découlent pour celles-ci. »⁷²³. Le Groupe remet deux autres rapports au gouvernement : en juin 2000, sur la simplification des obligations administratives imposées aux entreprises dans la réglementation existante et en mai 2001 sur la

⁷¹⁷ *Rapport annuel MCE, 1994-1995*, p. 46.

⁷¹⁸ *Rapport annuel MCE, 1997-1998*, p. 31. Décret 1362-96.

⁷¹⁹ *Ibid.*, p. 31. Décret 1151-96.

⁷²⁰ *Ibid.*, p. 31. Le Groupe amorce ses travaux le 15 septembre 1997.

⁷²¹ Dans son discours d'ouverture de la 36^e Législature en 1999, le PM Bouchard se félicite du travail d'allègement « ... qui a déjà fait disparaître, en trois ans, 400 000 permis et autorisations et réduit de plus de la moitié le rythme d'adoption de nouveaux règlements. Dans quelques jours, la ministre du Revenu va annoncer l'abolition de plus de 15 000 permis et certificats dans un seul secteur d'activité. »

⁷²² *Rapport annuel MCE, 1998-1999*, p. 31.

⁷²³ *Rapport annuel MCE, 1999-2000*, p. 33.

simplification des formalités administratives avec 44 recommandations⁷²⁴. Un quatrième rapport, déposé celui-là en septembre 2003 au gouvernement libéral de M. Charest, fait le point sur les suites données aux rapports précédents et conclut que 68 de ses recommandations ont produit des effets tangibles alors que 22 autres n'avaient pas eu de suites⁷²⁵. Si le Groupe se dit satisfait des progrès accomplis, il s'attend à des efforts redoublés de l'appareil gouvernemental pour la « généralisation d'une nouvelle culture de réglementation à bon escient, et que l'ensemble des ministères et organismes concernés prennent le 'virage entreprise'. » (Ibid., p. 29).

L'impact de cette politique et de ce secrétariat se confirme dans les comptes rendus d'activités du MCE. Pour les années 1995-1996 et 1996-1997, les MO ont « ... réglementé moins et mieux » avec un peu plus de 400 en moyenne par année contre 600 en moyenne pour les trois années précédentes⁷²⁶. Les plans de révision réglementaire 1997-2000 soumis par les MO comportent « ... plus d'une centaine de mesures d'allègement réglementaire ou de simplification administrative. » Plusieurs études d'impact sont réalisées par les MO pour des projets à incidence économique majeure. Le secrétariat produit également un grand nombre d'avis aux MO sur des projets en cours d'élaboration, 160 en 1997-1998⁷²⁷, mais le nombre ira en diminuant les années suivantes, possiblement le signe d'une amélioration du processus. D'ailleurs le nom du secrétariat changera pour une désignation plus englobante et moins 'nouveau management public' en 1999-2000, la dérèglementation étant remplacée par l'allègement réglementaire. Le secrétariat coordonne également des groupes interministériels : l'un est chargé d'examiner les possibilités de réduire le nombre de permis et d'autorisations et un autre doit « ... proposer des moyens concrets pour que la réglementation soit davantage axée sur les résultats à atteindre plutôt que sur les moyens à mettre en place. » Au diapason des efforts de l'époque, il collabore avec d'autres MO et des chercheurs « ... en vue d'accroître l'utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication aux fins de l'allègement réglementaire et administratif. »⁷²⁸

Note 3 : réforme de la justice administrative

Bien des débats et des rapports au ministre de la Justice étalés sur trois décennies ont préparé la réforme de la justice administrative. Un *Rapport du groupe de travail sur les Tribunaux administratifs du Québec* (rapport R. Dussault) fut remis au ministre de la Justice en 1971. En

⁷²⁴ *Rapport annuel MCE, 2000-2001*, p. 36.

⁷²⁵ *Rapport du Groupe conseil sur l'allègement réglementaire au premier ministre – Une administration plus attentive aux entreprises pour créer plus d'emplois et de richesse*. Gouvernement du Québec, 2003. « Les entreprises profitent déjà des effets tangibles de 35 recommandations qui sont pratiquement ou complètement réalisées ». « Les entreprises bénéficient aussi de 33 recommandations qui produisent des résultats tangibles ou qui, à tout le moins, ont fait l'objet d'une appropriation explicite. » p. 27 (version électronique). « Les entreprises pourraient tirer parti des 22 recommandations qui n'ont pas eu de suites significatives et pour lesquelles le Groupe conseil revient à la charge en 2003 » p. 28 (version électronique).

⁷²⁶ *Rapport annuel MCE, 1996-1997*, p. 33.

⁷²⁷ *Rapport annuel MCE, 1997-1998*, p. 31. Le nombre d'avis descendra à 95 en 1998-1999, à 93 en 1999-2000, à 86 l'année suivante pour atteindre 69 en 2001-2002.

⁷²⁸ *Rapport annuel MCE, 1999-2000*, p. 33.

1975, le *Livre blanc sur la justice contemporaine* présenté par le ministre de la Justice, J. Choquette, recommandait l'intégration de la justice administrative à l'ordre judiciaire. Le *Rapport du Groupe de travail sur les tribunaux administratifs* (rapport Y. Ouellette) présenté au ministre de la Justice en 1987 servira de base à l'élaboration de la proposition de loi rendue publique le 18 juin 1993 (projet no 105). Devant les lacunes du projet signalées par les mémoires et commentaires reçus, le gouvernement commanda une analyse complémentaire au *Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative* qui remit son rapport en octobre 1994 (rapport P. Garant). Si le principe du projet de loi 105 fut adopté en décembre 1993, le projet ne fut pas adopté sous le gouvernement libéral. Le nouveau gouvernement du PQ décida de poursuivre le projet : il procéda à des analyses additionnelles et à des consultations par une commission parlementaire avant de déposer un nouveau projet de loi le 15 décembre 1995 (projet de loi 130)⁷²⁹.

Le Tribunal administratif créé en vertu de la Loi sur la justice administrative intègre les entités suivantes et leurs compétences :

(...) le Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec, le Bureau de révision en immigration, la Commission des affaires sociales, la Commission d'examen des troubles mentaux et le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole. De plus, certaines compétences de la Commission municipale du Québec, de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, de même que les compétences en matière d'expropriation ou celle en matière de permis ou d'autorisations de la Cour du Québec sont transférées au tribunal. De plus, il exerce les compétences nouvelles que la loi lui confie, comme par exemple la nouvelle compétence sur la contestation des décisions de la Régie des alcools, des courses et des jeux introduite par l'article 579 de la législation d'application (ibid., p. 86).

Les mesures particulières qui viennent assurer aux membres du Tribunal leur indépendance et leur impartialité prennent la forme suivante :

La loi encadre le processus de sélection et de nomination (art. 41 à 45), de même que la durée des mandats, de 5 ans (art. 46), et le processus de renouvellement des mandats, renouvellement qui se fait automatiquement, à moins d'un avis contraire et après examen par un comité (art. 48 et 49); le règlement vient compléter cet encadrement. La loi prévoit également que la destitution ne peut avoir lieu que sur la recommandation du Conseil de la justice administrative, après une enquête tenue à la suite d'une plainte, et que le gouvernement ne peut démettre un membre que s'il a perdu une qualité requise par la loi pour exercer ses fonctions ou que son incapacité permanente est établie par le Conseil de la justice administrative (art. 53 et 54). D'autres dispositions s'appliquent relativement à la rémunération (art. 56 à 60), aux mandats administratifs (art. 61 à 67) et sur les conflits d'intérêts et la discipline (art. 68 à 73). (Ibid., p. 88).

La *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*, nécessaire pour en assurer la mise en œuvre, vient modifier un grand nombre d'autres lois : cette législation d'application fait la transition entre l'ancien et le nouveau droit, procède à une déjudiciarisation de la terminologie et des processus dans l'ensemble de la législation et aux transferts de compétence des anciens

⁷²⁹ *La réforme de la justice administrative : genèse, fondements et réalités*, Marie-Josée Longtin, Conférence des juristes de l'État (13e : 1998 : Québec, Québec). Actes de la XIIIe Conférence des juristes de l'État, Cowansville, Québec : Y. Blais, c1998, p. 66-69.

organismes au Tribunal (ibid., p. 98). De nombreux règlements doivent également être adoptés pour les titulaires; le Tribunal administratif amorçe ses opérations en avril 1998. Au total, au 31 mars 1999, la réforme concerne 260 emplois supérieurs à temps plein et 253 emplois supérieurs à temps partiel⁷³⁰.

Note 4 : passage à l'ère de l'autoroute de l'information

Le mandat du Secrétariat de l'autoroute de l'information est « ... d'élaborer la stratégie québécoise de mise en œuvre de l'autoroute de l'information et d'en coordonner l'exécution, en collaboration avec les partenaires privés et publics. » Dans ce cadre, il a à favoriser la concertation entre les principaux acteurs, à mettre en place des mécanismes efficaces de coordination des actions gouvernementales et veiller à ce que « le secteur public agisse comme usager-modèle de l'inforoute »⁷³¹. Le Secrétariat produit un projet de stratégie dont les orientations de base sont acceptées par le CM en janvier 1996 et rendues publiques en mars : les MO sont invités à élaborer des plans d'action pour compléter les cibles retenues dans leur secteur d'activités, les études et les consultations auprès des secteurs privé et public se poursuivent en vue de l'adoption de la stratégie à l'automne 1996. Les rencontres internationales avec la France et les autres pays de la francophonie traitent également de l'inforoute (ibid., p. 47-48).

L'enveloppe de 50 millions de dollars prévue dans la phase I du Fonds de l'autoroute de l'information est engagée rapidement et permet de financer 52 projets impliquant des investissements prévus de 175 millions de dollars dans un large éventail de domaines⁷³². Tout en ajoutant une deuxième phase au Fonds en 1996, le PM Bouchard n'estime pas opportun de garder le Secrétariat dans la structure du MCE et le transfère avec son mandat au ministère de la Culture et des Communications (ibid., p. 12).

Le projet de stratégie conduit à l'adoption de la *Politique de l'autoroute de l'information – Agir autrement* en 1998, introduite par un message du PM Bouchard qui traduit l'ampleur des enjeux que le gouvernement y décèle pour la société québécoise et les services publics : « Le Québec sera alors convié à se rallier autour de cinq grandes priorités : l'accès, l'éducation, les contenus, l'emploi et le renouvellement des services publics. » Quant aux deux ministres signataires de l'avant-propos, ils insistent sur le caractère stratégique de cette politique et sur l'ouverture de nouveaux partenariats à l'interne et à l'externe forcé par l'autoroute de l'information :

⁷³⁰ *Rapport annuel MCE, 1998-1999*, p. 34. La mise en place des nouveaux dispositifs concernant ces titulaires d'emplois supérieurs se poursuit jusqu'en 1999-2000 pour le Secrétariat aux emplois supérieurs du MCE, le ministère de la Justice et les organismes concernés.

⁷³¹ *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 47.

⁷³² « ... réseaux de communications, produits culturels, bibliothèques publiques, développement technologique, services commerciaux, formation à distance, télémédecine, etc. Les subventions ont été réparties entre les entreprises (36%), les organismes universitaires (29%), et de nombreux organismes à but non lucratif (35%), tant publics que privés. » (Ibid., p. 48-49) Une deuxième phase du Fonds est annoncée par le PM Bouchard dans son discours inaugural du 25 mars 1996.

Stratégique, enfin, par l'insistance qu'il comporte sur le renforcement des partenariats imposé par l'autoroute de l'information : alliances entre les entreprises de services et de contenus et les entreprises identifiées aux infrastructures, dialogue entre les porteurs des technologies convergentes que les monopoles d'autrefois isolaient, ouverture du capital aux entreprises dont la matière première est le savoir, la création, partenariat entre les artistes et les technologues, entre le privé et l'État. En somme, il faut convier tous les acteurs à un vaste chantier national sur la mise en place d'un modèle québécois de l'autoroute de l'information.⁷³³

En plus de montrer l'importance qu'il y accorde en nommant un ministre délégué à l'Autoroute de l'information et aux Services gouvernementaux dans son nouveau CM de 1998, le PM Bouchard illustre dans son discours d'ouverture de la 36^e Législature, les bénéfices qu'il est possible de tirer de la nouvelle technologie pour les services aux citoyens :

Les citoyens et les entreprises pourront bientôt communiquer avec l'État québécois en toute sécurité pour leurs renseignements personnels, pour un nombre croissant de transactions et de demandes d'information. Un exemple parmi 100 : demain le citoyen québécois pourrait signifier une seule fois son changement d'adresse et la concordance serait relayée à tous les services gouvernementaux avec lesquels il transige. Et, dès l'année d'imposition 1999, les déclarations de Revenu Québec pourront être acheminées via le réseau Internet. Moins de paperasse, moins d'attente, moins de tracas.⁷³⁴

En 1998-1999 et en 1999-2000, ce ministre délégué sera membre de deux comités ministériels (Recherche, Science et Technologie; Affaires régionales et territoriales); en 2000-2001, il sera membre seulement du dernier.

De nouveau sous sa responsabilité en mars 2001 le ministère de la Culture et des Communications s'engage dans une évaluation des actions du Fonds tout en voulant évaluer la politique et ses mesures⁷³⁵; le rapport annuel de gestion de l'année suivante indique que cette évaluation de la politique porte sur les quatre premiers chapitres relevant du ministère, relatifs à « l'inforoute sociétale », et que tous les MO concernés ont été sollicités à cet effet⁷³⁶. Le cinquième chapitre, l'inforoute gouvernementale, relève du SCT; à la suite d'une recommandation du VG, il fait l'objet d'un rapport du SCT au CM en novembre 2002 présentant le bilan des réalisations gouvernementales et des services implantés par les MO de 2000 à 2002⁷³⁷.

Note 5 : partenariat sur l'organisation du travail, information et formation

⁷³³ *Politique de l'autoroute de l'information – Agir autrement*, Avant-propos signé par la ministre de la Culture et des Communications et ministre responsable de l'Autoroute de l'information et le ministre délégué à l'Administration et à la fonction publique et président du Conseil du trésor. Gouvernement du Québec, 1998.

⁷³⁴ *Journal des Débats*, ANQ, 3 mars 1999, discours d'ouverture de la 1^{re} session de la trente-sixième Législature par le premier ministre Lucien Bouchard.

⁷³⁵ *Rapport annuel de gestion 2001-2002*, ministère de la Culture et des Communications, p. 44.

⁷³⁶ *Rapport annuel de gestion 2002-2003*, ministère de la Culture et des Communications, p. 40.

⁷³⁷ *Rapport annuel de gestion 2002-2003*, Conseil du trésor, p. 46.

Les instances centrales vont déployer des moyens considérables pour assurer le succès de cette concertation patronale-syndicale dont dépend en bonne partie l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Rapidement après l'annonce de l'entente se met en branle une opération de sensibilisation et de formation de grande envergure. L'ORH, en collaboration avec le SCT et le CCGP, organise une activité intitulée *Un nouveau partenariat* qui permet aux membres de ces comités (500 personnes) de mieux comprendre les objectifs et les conditions de réussite de leurs travaux.⁷³⁸ Deux colloques sont tenus sous la présidence de la présidente du CT pour approfondir « la compréhension des enjeux, des principes fondamentaux et des facteurs de succès reliés à une approche de flexibilité organisationnelle et de renouvellement de l'organisation du travail » et rassemblent 708 personnes⁷³⁹.

L'ORH va organiser quatre colloques régionaux en mai et juin 1995 « dont l'objectif était de faire connaître la vision gouvernementale de cette réforme et de permettre aux participants et participantes d'exprimer leurs attentes et leurs inquiétudes à son égard. »⁷⁴⁰ Déjà en 1995, une soixante de CMOT regroupant 560 membres est à pied d'œuvre. Un sondage mené auprès de ces membres indique l'importance de les outiller sur les approches de résolution de problèmes⁷⁴¹. Les parties pousseront l'innovation en préparant une équipe de 26 formateurs et formatrices provenant autant du côté patronal que syndical qui donneront en tandem une formation de deux jours aux membres de CMOT sur la technique de négociation raisonnée : 300 membres avaient été formés en juin 1996 (idem).

Note 6 : Le journal de la réforme administrative

La publication *Autrement* est produite conjointement par le MCE, l'ORH et le SCT : elle relatara l'évolution de la réforme en 18 numéros, de janvier 1996 à juin 2001⁷⁴². Le premier numéro s'ouvre d'ailleurs sur un message du Secrétaire général du Conseil exécutif qui l'explique par une volonté de transparence et de contribution à la participation des divers acteurs :

Aussi est-il apparu souhaitable de mettre en place le présent bulletin pour assurer, justement, la transparence de l'implantation de la réforme. Ce bulletin, dont le nom « *Autrement* » évoque bien la détermination gouvernementale, s'adresse d'abord aux différents acteurs de l'administration publique. Il veut les informer de la réforme elle-même, de ses différentes composantes, de son

⁷³⁸ *Rapport annuel ORH, 1994-1995*, p. 11.

⁷³⁹ *Rapport annuel ORH, 1994-1995*, p. 21.

⁷⁴⁰ *Rapport annuel ORH, 1995-1996*, p. 11.

⁷⁴¹ « Les résultats du sondage effectué en novembre 1995 ont permis notamment de cerner ces besoins et de marquer plus particulièrement l'importance de travailler sur les changements d'attitudes et de comportements de même que sur les approches de résolution de problèmes. Cette étude confirmait la percée de la technique de négociation raisonnée comme moyen pour soutenir l'établissement de ce nouveau partenariat patronal-syndical. Il a donc été décidé d'intensifier la formation à cette technique. » Ibid., p. 27.

⁷⁴² La mutation à l'ère électronique s'amorce avec l'annonce d'un complément intitulé *Express Autrement* qui sera d'abord placé sur le site internet du CT, la version papier suivant 10 jours plus tard. Cette version vise à « ... informer rapidement les lecteurs et lectrices d'une décision gouvernementale d'importance liée à la modernisation de l'État. » *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 5, mai 1998.

évolution, des bénéfices qu'elle permettra de dégager, de ses problèmes aussi. Ainsi, croyons-nous, chacun pourra apporter sa contribution à l'édification d'une administration publique moderne et efficace qui continuera de constituer un atout pour le développement de la société québécoise.⁷⁴³

Note 7 : questionnements sur un cadre de gestion gouvernementale difficile à adapter

En 1997, à la une du journal de la réforme administrative, le Secrétaire du CT mentionne qu'un vent de réformes touche les administrations publiques et que selon un rapport de l'OCDE de 1995 « ... un nouveau modèle est apparu en matière de gestion publique, visant à encourager une culture axée sur les performances dans un secteur public moins centralisé. » Après avoir énuméré cinq aspects qui caractérisent ce modèle, le Secrétaire conclut :

Au plan de la gestion publique, les changements en cours au Québec se rapprochent des grandes tendances qui s'observent dans les autres gouvernements. Ces changements gravitent ici comme ailleurs autour de deux éléments vitaux : une structure de gestion plus décentralisée et un accent plus grand sur les résultats. Le modèle apparu en matière de gestion publique suppose la mise en place de mécanismes de reddition des comptes ainsi que l'instauration d'un cadre de gestion qui sauvegarde la capacité centrale de gouverner. Voilà pourquoi les organismes centraux, tel le Conseil du trésor, doivent eux-mêmes se transformer et tendre à jouer dorénavant un rôle plus stratégique. Pour les gestionnaires du secteur public et parapublic, exercer leurs fonctions dans un tel contexte n'est pas une sinécure. Mais le nouveau modèle va se traduire par « un nouvel art de gérer ». ⁷⁴⁴

Par la suite, le Secrétaire général fait écho à des mandats confiés à divers comités à l'automne 1997 reliés à un avant-projet de « modernisation du cadre de gestion ». Cette fois, en plus des sous-ministres, les sous-ministres adjoints et associés sont appelés à travailler au sein de dix comités, appuyés par les secrétariats du MCE, sous trois vastes thèmes : la conception et l'évaluation des politiques publiques; le choix des voies et moyens pour répondre aux fonctions de l'État; la fonction publique comme institution et ressource nécessaire à l'action de l'État. Les questions de réforme administrative sont greffées au deuxième thème et visent plusieurs cibles : recherche de processus pour établir des partenariats public-privé; calendrier pour transformer en trois ans les unités opérationnelles des MO en UAS; élaboration d'une stratégie pour le développement des TI; « arrêt d'une vision pour l'adoption d'engagement de service aux citoyens et citoyennes pour les unités en relation avec les clientèles »; recherche de propositions d'allègement et de reddition de comptes en regard des divers types de ressources. Le Secrétaire général conclut qu'il compte sur les propositions de ces comités pour poursuivre la

⁷⁴³ *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, Office des ressources humaines, vol. 1, janvier 1996.

⁷⁴⁴ *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 3, février 1997. Les cinq caractéristiques du modèle en abrégé : une philosophie de gestion plus décentralisée; une orientation plus marquée vers les résultats; exploration d'autres solutions que la fourniture directe de services par l'État; fixation d'objectifs de productivité et création d'un climat de concurrence; renforcement des capacités stratégiques du centre.

modernisation⁷⁴⁵. Nous verrons que la plupart de ces thématiques se trouveront traitées dans la LAP de 2000.

En réponse à des gestionnaires s'interrogeant sur un possible effet de mode, la Secrétaire générale associée à la réforme administrative indique qu'il s'agit plutôt d'un processus continu amorcé depuis plusieurs années, en incluant des actions prises sous le précédent gouvernement, à savoir l'opération Réalignement, la Loi sur l'imputabilité (...) et un décret sur la reddition de comptes⁷⁴⁶. Et dans l'énumération des actions prises sous le gouvernement en exercice, elle établit un lien entre l'une d'elles et le système de coordination : « la mise en place du processus de planification stratégique et le renforcement des fonctions centrales de coordination » (processus amorcé en même temps que la formule des enveloppes fermées en 1995 et remodelé au sein du Comité des priorités du PM Bouchard en 1996).

Renforcement de la coordination confirmé par la description du système de planification gouvernemental décrit par le Secrétaire général associé chargé du Secrétariat du Comité des priorités en novembre 1998⁷⁴⁷. Le système comporte deux aspects : la planification stratégique (1996) et la planification budgétaire (qui se pratique depuis longtemps). En s'obligeant à donner des orientations gouvernementales sur trois ans pour guider les MO dans la préparation de leur plan stratégique, le gouvernement, sur proposition de son Comité des priorités, s'oblige à une vision à moyen terme de son programme; comme les plans des MO sont soumis à une vérification de conformité avec les orientations gouvernementales au Comité des priorités, il en résulte en principe une plus grande assurance de cohésion d'ensemble⁷⁴⁸. La planification budgétaire s'en trouve influencée puisqu'un lien étroit doit s'établir avec le plan stratégique : il se manifeste dans la préparation des crédits détaillés proposés par les MO au CT et dans le *plan ministériel de gestion des dépenses* qui énonce « les mesures adoptées pour réaliser les objectifs budgétaires du gouvernement. » (Idem)

Dans la préparation de leur plan stratégique, les MO sont guidés par les lignes directrices émises par le Comité des priorités et appuyés par le personnel de son secrétariat. Le gouvernement oblige en outre les MO à se commettre à l'égard de trois mandats transversaux qui « revêtent une importance particulière pour le gouvernement » : l'allègement réglementaire et administratif, le développement des régions et le développement de la métropole⁷⁴⁹. Nous observons que l'amélioration du service aux citoyens ne fait pas partie de ces sujets prioritaires. Le Secrétaire

⁷⁴⁵ *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 4, février 1998.

⁷⁴⁶ *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 5, mai 1998, « La modernisation de la fonction publique, une nouvelle mode ? » p. 1.

⁷⁴⁷ *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 6, novembre 1998, « Le système de planification gouvernemental ». P. 2-3.

⁷⁴⁸ *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 5, mai 1998, « Le Comité des priorités : fonctionnement et composition ». P. 4

⁷⁴⁹ En plus de ces trois sections, le plan stratégique doit d'abord contenir les rubriques suivantes : énoncé de mission, principaux créneaux d'activités, grands leviers d'intervention, le contexte et les enjeux; puis les orientations, les objectifs, les axes d'intervention et les indicateurs de mise en œuvre et de résultats. (Idem)

général associé évoque un « processus d'apprentissage » dans le cas de ces systèmes de planification, la formulation d'objectifs mesurables et d'indicateurs de résultats s'avérant particulièrement exigeante. Et pour l'exercice 1999-2000, le gouvernement se sert du plan ministériel de gestion des dépenses pour consolider l'évaluation de programmes : pour une première fois, ils doivent « contenir un plan d'évaluation de programmes présentant les projets d'évaluation en cours de réalisation et ceux qui sont projetés pour les deux prochaines années. » (Idem) Autre instrument pour appuyer le Comité des priorités dans le développement d'une vision sur les moyens et longs termes, le MCE met au point un « mécanisme de veille intégrée sur les politiques gouvernementales ». (Idem) L'auteur de l'article d'*Autrement* précise que les mécanismes d'imputabilité « pourront aussi être perfectionnés » et que les rapports annuels pourront être transformés « pour devenir de véritables outils de reddition de comptes ... » (Idem).

La 2^e édition du rapport synthèse des résultats des UAS (1997-1998), produit par la DRA du MCE et résumé dans un article d'*Autrement* de juin 1999, indique « encore une fois des résultats probants au chapitre de l'amélioration de la productivité, du service à la clientèle et du contrôle des coûts » tout en se montrant préoccupée par les difficultés rencontrées par les UAS qui seraient occasionnées par le cadre de gestion inadapté aux enjeux de résultats⁷⁵⁰. Ainsi, une première difficulté est associée à l'arrimage difficile entre les UAS axées sur les résultats et les autres unités de l'organisation avec lesquelles elles doivent collaborer qui sont plutôt centrées « sur les processus et le contrôle des moyens »⁷⁵¹ : établir un cadre de gestion propre aux UAS et faire évoluer les autres unités vers la gestion par résultats représentent la solution proposée et elle sera retenue dans la LAP. De plus, ce contexte difficile n'aurait pas permis aux UAS de mettre au point tous les outils requis par leurs engagements; l'article évoque d'ailleurs un rapport récent du VG portant sur la gestion par résultats soulignant que « d'importantes améliorations devront être apportées au modèle pour en conserver et même en augmenter la viabilité. »⁷⁵² Un autre signe que le cadre de gestion en vigueur n'offre pas ou freine les possibilités de coopération IO souhaitée - et paradoxalement les stimule en raison de l'insuffisance de ressources - est donné par les expérimentations auxquelles les UAS ont dû se livrer:

Dans ce contexte peu propice, afin de contrer les problèmes de disponibilité des ressources et des compétences, les UAS ont dû procéder à certaines expérimentations en vue de réaliser leurs objectifs de performance. Que ce soit en matière de partenariat avec les différents acteurs de leur secteur d'activité respectif, en matière de mécanismes organisationnels — déconcentration et régionalisation — visant à rapprocher le service de leurs diverses clientèles, ou encore en matière de procédés alternatifs de fourniture de services — sous-traitance, organismes à but non lucratif —, des essais susceptibles d'ouvrir de nouvelles perspectives ont en effet été réalisés (idem).

⁷⁵⁰ « La principale difficulté des UAS consiste à concilier leur recherche de performance et leur insertion dans un cadre de gestion gouvernemental qui, dans son ensemble, n'est pas orienté vers les résultats. » *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 7, juin 1999.

⁷⁵¹ Gouvernement du Québec, ministère du Conseil exécutif, *Les unités autonomes de services – rapport synthèse des résultats 1997-1998*, p. 7.

⁷⁵² *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 7, juin 1999.

Note 8 : transfert de mandats de réforme administrative du MCE au SCT

Le rapport annuel de 2000-2001 montre le Secrétariat à la réforme administrative du MCE accompagnant les MO dans la préparation de leur déclaration de services aux citoyens, dans la préparation de conventions de performance et d'imputabilité et d'ententes de gestion prévues à la LAP, ainsi qu'à divers travaux de soutien à la modernisation. Le Groupe de travail sur la modernisation de l'appareil public est toujours à l'œuvre et le secrétariat à la réforme administrative indique collaborer avec le Secrétariat général associé à la modernisation de la gestion publique qui n'est pas mentionné ailleurs dans le rapport⁷⁵³. Le passage de témoin se fait plus précis lorsque le rapport annuel de gestion du MCE de 2001-2002 annonce le transfert des mandats du Secrétariat à la réforme administrative⁷⁵⁴ concernant les agences (antérieurement UAS) au CT et ceux touchant le plan d'action gouvernemental lié à la qualité des services au MRCI⁷⁵⁵; en outre, le mandat de l'éphémère Secrétariat à la modernisation de la gestion publique du MCE consistant « à assurer le suivi de la mise en œuvre du nouveau cadre de gestion, à produire le tableau de bord et les bilans et à réaliser des activités de communication » passe également au CT⁷⁵⁶. Le MCE maintiendra son ascendant sur la coordination de la planification stratégique, les politiques publiques, la reddition de comptes interne et son influence sur l'ensemble de l'évolution du cadre de gestion gouvernementale en mettant fréquemment à contribution des groupes de travail de sous-ministres sur diverses thématiques qui interpellent tant le SCT que le MCE⁷⁵⁷.

Par son Secrétariat aux priorités (puis aux priorités et aux projets stratégiques), le MCE garde le contrôle sur la planification stratégique, notamment en créant un *Réseau de veille intégré sur les politiques publiques*⁷⁵⁸, en conseillant les MO dans la préparation de leur plan stratégique et en participant avec le SCT et l'ENAP à l'organisation de programmes de formation destinés aux experts des MO en matière de gestion financière et de planification stratégique⁷⁵⁹.

⁷⁵³ *Rapport annuel MCE, 2000-2001*, p. 49.

⁷⁵⁴ *Rapport annuel de gestion MCE, 2001-2002*, p. 24.

⁷⁵⁵ Ce troisième pôle de soutien à la mise en œuvre de la LAP oeuvrera jusqu'en juin 2004 au moment du transfert de l'unité administrative du MRCI (Centre d'expertise sur la prestation de services aux citoyens) chargée de ce mandat au SCT. *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique – Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec*. Gouvernement du Québec, SCT, novembre 2005. P. 3.

⁷⁵⁶ *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 16, juin 2001.

⁷⁵⁷ *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no 8, septembre 2000, mot de présentation du président du CT, p. 1. En préparation de l'entrée en vigueur de la LAP, le Secrétaire général du CE met sur pied sept groupes de travail de sous-ministres chargés de faire recommandations sur les thèmes suivants : « les services aux citoyens, l'utilisation des nouvelles technologies, le cadre de gestion des ressources humaines, le rôle des organismes centraux, la fonction « contrôle », les règles d'éthique et l'évolution de leur propre rôle. » Les résultats de ces travaux alimenteront le SCT et le MCE pendant plusieurs années.

⁷⁵⁸ *Rapport annuel de gestion MCE, 2002-2003*, p. 40. 29 MO sont membres de ce réseau qui peut compter sur 400 veilleurs et le MCE publie un bulletin intitulé *Prospective*. Le MCE et le SCT travaillent de concert pour élaborer un *Guide de bonnes pratiques en planification stratégique*. Le MCE coordonne aussi une *Table des sous-ministres adjoints à la planification stratégique*.

⁷⁵⁹ *Rapport annuel de gestion MCE, 2001-2002*, p. 41.

Note 9 : consultations sur l'énoncé de politique pour un nouveau cadre de gestion gouvernemental

Dans un numéro spécial d'*Autrement* livré en juillet 1999, le Secrétaire général du CE précise que le projet porte sur le « fonctionnement de l'appareil public » et vise à « déterminer comment les services publics actuels pourraient être encore mieux gérés et mieux dispensés de manière à répondre davantage aux attentes des citoyens et des entreprises envers la fonction publique et à relever le défi de la performance » ; il ne « vise pas à examiner si tel service devrait ou non être étatisé ou privatisé ... »⁷⁶⁰. Le Secrétaire général exprime formellement la responsabilité des plus hauts dirigeants de l'État d'adapter le cadre de gestion et de fournir aux fonctionnaires les moyens appropriés : « Il revient à l'État de réviser le cadre de gestion de l'administration publique pour l'adapter aux nouvelles façons de faire et pour donner aux fonctionnaires les moyens dont ils ont besoin pour mieux gérer les programmes qui leur sont confiés. » (Idem)

Le diagnostic officiel à la base de ce grand changement retient que ce n'est pas le personnel du secteur public qui est en cause, mais bien la rigidité du cadre de gestion. Les employés publics sont qualifiés de compétents, engagés et la créativité est présente : leur rôle de conseiller auprès des élus et la qualité de leurs services à la population « ne sont pas remis en question. » Le cadre de gestion remonte aux années 1970, ses dispositions sont lourdes et privilégient la conformité aux règles plus que l'atteinte des résultats, d'où la nécessité d'un changement de cadre de gestion⁷⁶¹. En même temps, il tempère l'ampleur du virage en indiquant que le nouveau cadre formalisera davantage « nos pratiques depuis quelques années » de la gestion par résultats par la publication de documents clés. Il fait valoir les gains anticipés pour le personnel : l'accent étant mis sur les « résultats visés plutôt que sur les processus et sur les moyens mis en œuvre pour les atteindre » « les gestionnaires et leurs équipes seront alors en mesure de déployer tous leurs efforts et toute leur énergie à dispenser des services de grande qualité aux meilleurs coûts ... » La préoccupation à l'égard des contrôles n'est pas omise, mais s'exprime de façon succincte pour en expliquer le changement de forme : « L'objectif du projet de modernisation n'est pas d'affaiblir les contrôles qu'exige la gestion des affaires publiques, mais bien davantage de mettre l'accent sur les résultats visés plutôt que sur les processus et moyens... »

Après ce texte introductif, le court document contient un tableau qui résume les grands paramètres du nouveau cadre de gestion par résultats : les documents publics clés pour chaque

⁷⁶⁰ *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, no spécial, juin 1999.

⁷⁶¹ « Cependant, le cadre de gestion actuel, dont l'origine remonte aux années 1970, est devenu fortement contraignant. Bien que la Loi sur la fonction publique mette l'accent sur l'efficacité de la gestion et la qualité des services aux citoyens, force est de constater que les dispositions régissant la gestion des personnes ainsi que la gestion des ressources financières, matérielles et informationnelles, sont lourdes; elles privilégient la conformité aux règles et aux normes davantage que l'atteinte des résultats. De nouvelles façons de faire s'imposent. Nos règles du jeu doivent s'adapter à la réalité et aux défis du 21^e siècle. Il nous faut donc résolument passer à un cadre de gestion axée sur les résultats. » Idem.

MO (engagements sur la qualité des services, plan stratégique, plan de gestion des dépenses, rapport annuel de gestion), les rôles des principaux acteurs (parlementaires, ministres, sous-ministres, dirigeants d'organisme, fonctionnaires), les « mesures d'allègements complémentaires par les organismes centraux » (où il est question de modifications dans les contrôles et d'ajouts d'outils budgétaires) et la possibilité pour des unités administratives de MO d'aller plus loin dans la responsabilisation et l'autonomie de gestion par la voie du « contrat de performance et d'imputabilité » et « l'entente de gestion ». Des « assouplissements » sont aussi annoncés en matière de gestion des personnes et des contrats et, sans plus de précisions, des « mécanismes de reconnaissance de la performance ».

Le changement est d'une telle ampleur qu'il ne va pas seulement modifier la dynamique interne de l'administration, mais va transformer aussi les relations entre l'État et les citoyens, interpellant « citoyens, parlementaires, ministres, personnel de l'État et médias ». Dans la foulée du mouvement de partenariat développé au sein des comités sur l'organisation du travail depuis 1995, les autorités annoncent donc deux types de consultation sur le projet. Le premier mobilise la haute direction des MO qui doit mener une opération « d'information/consultation du personnel » d'ici la mi-août 1999, le Secrétaire général invitant particulièrement les gestionnaires à préparer leurs équipes à gérer autrement et à faire leurs suggestions :

Je vous invite donc, toutes et tous, à vous approprier les perspectives, les orientations et les fondements de cette réforme, à les discuter, à les partager avec vos équipes et à faire part de vos commentaires et suggestions à vos dirigeants. Ils nous seront essentiels pour bonifier ce cadre de gestion visant une fonction publique québécoise prête à entrer résolument dans les années 2000. (Idem)

Un échéancier et un contexte de consultation partiellement en porte à faux avec les objectifs recherchés, sachant que le temps alloué couvre à peine deux mois et qui plus est, en pleine période de vacances estivales, ce qui sera reproché par certaines organisations syndicales, dont le SPGQ⁷⁶². Le deuxième type de consultation s'effectue en commission parlementaire à l'automne 1999 et de ce fait se trouve ouvert à la population.

Note 10 : particularités de l'entente de gestion entre un ministre et le CT

Le pouvoir du CT de mettre fin à une entente de gestion ne fait pas de doute, mais il n'est pas évoqué directement : si le CT estime que l'entente n'est pas respectée, il recommande au ministre responsable de l'unité concernée de suspendre ou d'annuler la convention (art. 23), ce qui entraîne le même effet pour l'entente de gestion. Si les lois constitutives ont accordé depuis longtemps aux ministres le pouvoir de conclure une entente « ... avec un gouvernement autre que celui du Québec, l'un de ses ministères, une organisation internationale ou un organisme de ce gouvernement ou de cette organisation » (LAP, art. 79) et au président du CT « ... de conclure avec toute personne, association, société ou organisme des ententes dans les domaines de sa

⁷⁶² Sommaire et mémoire du Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec, présenté à la commission parlementaire spéciale sur *L'énoncé de politique ...* 7 septembre 1999.

compétence » (LAP, art. 80), l'entente de gestion constitue une première forme de transaction formelle entre un organe central du gouvernement et un ministre! Le moyen de concilier les responsabilités et pouvoirs du ministre et celles du sous-ministre et, le cas échéant, du dirigeant d'organisme, passe par une participation de ces derniers à la convention de performance et d'imputabilité et à l'entente de gestion. L'autre première de même nature inscrite dans la Loi, mais déjà pratiquée pour les UAS (mais sans l'engagement formel du ministre), consiste à instituer une forme de quasi-contrat à l'intérieur d'un ministère ou d'un organisme et qui plus est, sans nécessairement respecter la ligne hiérarchique habituelle puisque la convention peut s'établir entre le ministre et le responsable d'une unité administrative, qui se trouve nécessairement sous l'autorité du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme! Ces nouveaux arrangements commandent une bonne dose d'habiletés de négociation et de confiance mutuelle entre ces acteurs pour rendre ce modèle praticable.

Note 11 : des éléments de bilan de la LAP après 5 ans (2005)

Services Québec, organisme autonome au sein de la fonction publique, regroupe certains services de MO et a « ... pour mission de décloisonner les services afin que tous les Québécois y aient facilement accès. (...) À terme, l'objectif est de permettre aux citoyens d'accéder à un ensemble de services actuellement offerts par différents ministères et organismes, à un seul endroit, soit Services Québec. »⁷⁶³ En désignant un organisme comme guichet multiservice et en offrant aux MO un outil de coopération explicite, à savoir l'entente permettant à un MO de confier à Services Québec des opérations de services aux conditions qu'il fixe⁷⁶⁴, le gouvernement ajoute un levier important pour modifier la livraison des services. Il mentionne aussi compter sur « ... l'élargissement de l'offre de services développée dans le cadre du gouvernement en ligne ... » (idem). Si le législateur mise en premier lieu sur cette invitation claire à la coopération IO entre les MO et Services Québec, il donne aussi au gouvernement le pouvoir de rendre obligatoire le recours à Services Québec⁷⁶⁵. Cet organisme connaîtra plusieurs changements, d'abord en étant intégré à un ministère puis transféré à un autre.

Porté par son projet de modernisation, désireux de faire des gains d'efficacité et de mieux utiliser les ressources disponibles, le gouvernement Charest, dans son bilan de la LAP, mentionne aussi qu'il compte sur la création d'un autre organisme autonome pour regrouper des services administratifs au profit des MO, le Centre de services partagés du Québec (CSPQ). Le modèle des options est plus large que celui de l'organisme précédent : un organisme public peut requérir un service disponible au Centre, il peut obtenir un service conformément à une entente avec le Centre, le gouvernement peut rendre obligatoire le recours au Centre pour certains services. Un amendement sera fait en 2007 (art. 9.1) pour ajouter une possibilité : des

⁷⁶³ *Moderniser l'État – Pour des services de qualité aux citoyens / Plan de modernisation 2004-2007*, Gouvernement du Québec, mai 2004, P. VIII. La *Loi sur Services Québec* fut sanctionnée le 17 décembre 2004, c. 30.

⁷⁶⁴ L.Q., c. 30, *Loi sur Services Québec*, a. 7.

⁷⁶⁵ L.Q., c. 30, *Loi sur Services Québec*, a. 8.

organismes publics peuvent convenir de se rendre des services sans la participation du Centre, sauf s'il s'agit de services réservés au Centre⁷⁶⁶. Le SCT voit même dans les services partagés une part de solution aux difficultés des organisations de petite taille à s'acquitter de leurs obligations découlant de la LAP⁷⁶⁷.

Autre aspect important du bilan, les acteurs de l'administration publique n'ont pas donné une note élevée à la question visant à vérifier si « l'exercice de planification stratégique a favorisé une plus grande concertation interministérielle en matière de politiques publiques, de programmes et de prestation de services », ce qui amène les auteurs de cette enquête à ce commentaire : « Il semble qu'un exercice de planification stratégique conduit ministère par ministère ne puisse à lui seul permettre de surmonter le fonctionnement en silo qui prévaut traditionnellement dans la fonction publique. » (Côté, Mazouz, 2005, p. 21) Dans son rapport, le SCT retiendra surtout que le modèle uniforme de planification stratégique cadre mal avec certaines missions de MO, les liens entre les priorités stratégiques et les choix budgétaires ne ressortent pas clairement du plan annuel de gestion des dépenses, la réduction des contrôles traditionnels du CT « ... ne semble pas avoir entraîné le renforcement attendu des pratiques internes en matière de suivi et de contrôle de gestion ». Le CT va donc proposer des ajustements à la planification stratégique, au plan de gestion des dépenses et préconiser une utilisation systématique dans les MO de l'évaluation de programmes, de la vérification interne et des indicateurs de performance, comme le coût de revient des produits et services⁷⁶⁸.

En matière d'imputabilité, les parlementaires déplorent que les grands réseaux de la santé et services sociaux et de l'éducation ne rendent pas de comptes alors qu'ils utilisent la plus grande partie du budget de l'État. Par ailleurs, seulement quatre SMDO ont comparu devant la CAP sur une possibilité de 80 MO à entendre annuellement. Laissant aux parlementaires cette dernière situation, le CT s'engage à examiner la question de la reddition de comptes des réseaux et à modifier les directives pour la préparation des rapports annuels de gestion afin d'améliorer la qualité de la reddition de comptes auprès des citoyens et des parlementaires⁷⁶⁹.

Sous le volet de la gestion des ressources, le bilan conclut aussi que les mécanismes de la convention de performance et d'imputabilité et l'entente de gestion fonctionnent adéquatement (p. xvi, xvii). La complexité de la définition du cadre de gestion s'appliquant aux différents types d'organismes amène parfois à des omissions, ce qui conduit cette fois à une recommandation visant à obliger les organismes de l'Administration publique dont le personnel n'est pas régi par la LFP à adopter un code d'éthique et de discipline applicable à leurs employés avec des normes équivalentes à celles de la LFP (ibid., p 41). Autre signe que le schème de définition du cadre de gestion des différentes ressources n'a pas été défini uniformément, le bilan recommande un

⁷⁶⁶ RLRQ, *Loi sur le Centre de services partagés du Québec*, C-8.1.1, art. 8, 9, 9.1, 10. Le Centre est toujours en service en 2016.

⁷⁶⁷ *Rapport sur la mise en œuvre...* op. cit., p. xiv.

⁷⁶⁸ Ibid., p. xiii, xiv.

⁷⁶⁹ Ibid., p. xiv.

changement à la LAP pour permettre au CT d'adopter des règles ou des mesures relatives à la gestion des contrats et des ressources matérielles, à l'exemple de ce qu'il peut faire en matière de ressources informationnelles (ibid., p. 41). D'un autre côté, le contrôle du CT sur l'ensemble des types de ressources va être amoindri par le transfert au ministère des Services gouvernementaux (créé en 2005) de fonctions dévolues au SCT « ... notamment le développement des orientations, l'encadrement et la coordination gouvernementale en matière de ressources informationnelles. » (Ibid., p. xvi).