

ADMINISTRATION  
PUBLIQUE  
et GOUVERNANCE /

# Choisir l'administration publique?

30 lettres pour une jeunesse sceptique...



**Louis Borgeat**

*Préface de*  
six jeunes fonctionnaires







ADMINISTRATION  
PUBLIQUE  
*et* GOUVERNANCE /

Collection dirigée par  
**Patrice Dutil et Nelson Michaud**



---

La collection Administration publique et gouvernance des Presses de l'Université du Québec propose des titres qui mettent en évidence les nouvelles voies de la recherche et de la réflexion universitaires et professionnelles sur les grandes questions et les défis de la gestion dans le secteur public. Les livres publiés portent sur tous les domaines de l'administration publique, allant de son histoire à ses tendances émergentes. La collection comprend des monographies, des collectifs ainsi que des œuvres sur la pratique de la gestion. Elle a pour objectif de porter un regard sur tous les ordres de gouvernement, leurs agences et leurs réseaux, et sur les entreprises publiques. Elle peut aussi comporter des ouvrages traitant de l'incidence qu'ont le secteur privé, les organismes non gouvernementaux et le contexte international sur le secteur public. Les résultats de travaux présentés dans cette collection sont en mesure de combler les besoins à la fois des praticiens et des analystes théoriciens, et ils sont d'intérêt autant pour les gestionnaires publics que pour les chercheurs, les enseignants et les étudiants dans le domaine.

Choisir  
**l'administration publique?**

Membre de  
L'ASSOCIATION  
NATIONALE  
DES ÉDITEURS  
DE LIVRES

### Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone : 418 657-4399

Télécopieur : 418 657-2096

Courriel : puq@puq.ca

Internet : www.puq.ca

#### Diffusion/Distribution:

**CANADA** Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec) J7H 1N7  
Tél. : 450 434-0306 / 1 800 363-2864

**FRANCE** Sofédis, 11, rue Soufflot, 75005 Paris, France - Tél. : 01 5310 25 25  
**ET BELGIQUE** Sodis, 128, avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77403 Lagny, France - Tél. : 01 60 07 82 99

**SUISSE** Servidis SA, Chemin des Chalets 7, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse - Tél. : 022 960.95.25

#### Diffusion / Distribution (ouvrages anglophones):

Independent Publishers Group, 814 N. Franklin Street, Chicago, IL 60610 - Tel. : (800) 888-4741



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Choisir  
**l'administration publique?**

30 lettres pour une jeunesse sceptique...



**Louis Borgeat**

---

*Préface de*  
six jeunes fonctionnaires



Presses de l'Université du Québec

**Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
et Bibliothèque et Archives Canada**

Borgeat, Louis, 1949- , auteur

Choisir l'administration publique? 30 lettres pour une jeunesse sceptique... / Louis Borgeat.

(Administration publique et gouvernance)

Comprend des références bibliographiques.

Publié en formats imprimé(s) et électronique(s).

ISBN 978-2-7605-5026-1

ISBN 978-2-7605-5027-8 (PDF)

ISBN 978-2-7605-5028-5 (EPUB)

1. Fonction publique - Québec (Province). 2. Fonction publique - Emplois - Québec (Province). I. Titre. II. Collection: Administration publique et gouvernance.

JL252.B67 2018

352.6'309714

C2018-941780-3

C2018-941781-1

Financé par le  
gouvernement  
du Canada

Funded by the  
Government  
of Canada

**Canada**



Conseil des arts  
du Canada

Canada Council  
for the Arts

**SODEC**

**Québec**

*Révision*

**Ghislaine Barrette**

*Correction d'épreuves*

**Sandra Guimont**

*Conception graphique*

**Julie Rivard**

*Mise en page*

**Sophie Despins**

*Image de couverture*

iStock

**Dépôt légal : 3<sup>e</sup> trimestre 2018**

- › Bibliothèque et Archives nationales du Québec
- › Bibliothèque et Archives Canada

© 2018 - Presses de l'Université du Québec

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Imprimé au Canada

D5026-1 [01]

# Préface

---

Nous sommes de jeunes membres de la fonction publique québécoise, bien que de moins en moins jeunes. Nous provenons d'horizons différents: le droit, l'administration, les sciences sociales, l'informatique. Ce que nous avons en commun, c'est la chance d'avoir croisé, au début de notre carrière, le chemin de Louis Borgeat. Travailler avec ce gestionnaire-leader, qui est un pédagogue aguerrri ainsi qu'un humoriste à ses heures, a non seulement été stimulant, mais également fort amusant. Il nous a fait confiance, a été à l'occasion indulgent, et nous a impliqués dans des dossiers organisationnels importants malgré notre expérience limitée. Il est à parier que notre trajectoire professionnelle aurait été sans lui fort différente. Ce fut donc un honneur de l'accompagner au fil de l'écriture de ses lettres.

Demandez à un jeune enfant ce qu'il veut faire dans la vie. Pas un ne vous confiera qu'il aspire à devenir fonctionnaire, ce mot ne faisant probablement même pas partie de son vocabulaire. Face aux policières, aux pilotes d'avion, aux pompiers et aux conducteurs de gros camions, nous ne faisons pas le poids. Au cours de notre formation universitaire, nos professeurs nous ont présenté plusieurs options de carrière dans lesquelles nous pourrions mettre à profit les aptitudes acquises: la fonction publique en faisait rarement partie. Certains d'entre nous l'ont découverte par hasard.

Plusieurs d'entre nous ont des enfants ou partagent les faits saillants de notre vie professionnelle avec nos parents. Nous pouvons témoigner combien il est difficile d'expliquer à notre progéniture ce que maman ou papa fait dans la vie ou de faire comprendre à la famille le travail que nous accomplissons au quotidien. Dans le cas des enfants, même ces journées spéciales passées au bureau avec nous n'ont pas suffi pas à éclaircir

le mystère! Cela dit, cette incompréhension du travail du fonctionnaire n'est pas exclusive à nos proches; elle s'observe chez plusieurs adultes et frôle parfois le dénigrement, voire le cynisme.

Ces jours-ci, le service public n'a pas la cote qu'il avait autrefois. Des scandales de corruption mis récemment au jour par la commission Charbonneau et les articles – voire des séries entières – de plusieurs médias dirigent les projecteurs sur les dépenses de l'État jugées excessives et ont largement contribué à cette décote, l'arbre du scandale ponctuel cachant ici la forêt d'un travail rigoureux et de qualité effectué jour après jour.

Au départ, nos motivations pour joindre la fonction publique québécoise étaient multiples. D'abord, la conviction du rôle crucial de l'État dans l'établissement d'une société qui se soucie du bien commun par le truchement de l'éducation, de la santé, de la culture, de la justice, de l'environnement ou du développement économique, par exemple. Ensuite, les énormes défis professionnels qu'offrent les dizaines d'organismes ou de ministères québécois, des plus petits aux plus grands. Et finalement, ne l'oublions pas, les conditions de travail avantageuses qui font, comme l'expliquera l'auteur, qu'un fonctionnaire n'est ni riche ni pauvre et qu'il peut explorer des terrains divers, passant, par exemple, des transports à la culture ou de la sécurité publique à l'environnement. Mais, au-delà des nobles motivations et de l'idée que nous nous faisons du poste que nous convoitions, pas un d'entre nous n'aurait pu décrire précisément les tâches qui sont les nôtres aujourd'hui, encore moins le système complexe dans lequel elles allaient s'inscrire.

Avec la diversité des emplois offerts au sein des nombreuses instances de l'administration publique vient nécessairement un certain flou quant à la définition de ce qu'est concrètement un fonctionnaire. Le *Petit Robert* n'est pas ici d'une grande utilité: « personne qui remplit une fonction publique ». Des dizaines de milliers de personnes dont on ne connaît pas précisément le travail et qui sont rémunérées à partir des impôts et des taxes. Voilà des ingrédients qui, combinés, sont peu susceptibles de redorer le blason d'une carrière dans l'administration publique, pourtant noble et absolument essentielle.

Nos premiers pas vers la fonction publique ont été faits un samedi, en compagnie de centaines d'autres inscrits, qui avaient été comme nous convoqués à un concours visant à obtenir le droit de figurer sur une liste de déclaration d'aptitude. C'est un passage obligé. Toute personne aspirant à intégrer l'appareil gouvernemental doit se soumettre à ces fameux

examens... et les réussir! La tête qui surchauffe et des dizaines de petites cases à noircir au crayon de plomb, à devoir choisir entre des réponses qui parfois se ressemblent drôlement.

Honnêtement, la suite était assez difficile à prévoir. Est-ce que la classe d'emploi pour laquelle nous aspirions à nous qualifier était la bonne? Combien de temps s'écoulerait avant qu'un ministère ou un organisme pige notre nom dans la liste et considère notre candidature? Comment faire pour savoir si les postes qu'on allait nous offrir répondraient à nos aspirations? Le concours réussi allait-il nous permettre d'obtenir une permanence dans cette fonction publique où plusieurs vivent à titre d'«occasionnels»?

Ce que nous ignorions, c'est que le nombre de questions que nous nous posions n'allait non pas diminuer, mais se multiplier une fois au sein de l'appareil gouvernemental. À quoi sert le Conseil du trésor? Quel est le rôle du ministère du Conseil exécutif? Quelle est la différence entre une loi et un règlement, et comment ces textes cheminent-ils jusqu'à influencer le devenir de toutes les Québécoises et tous les Québécois?

Même si certains d'entre nous avaient étudié à l'École nationale d'administration publique, ce qui pouvait nous laisser croire que nous partions avec une longueur d'avance, nous avons rapidement constaté qu'entre la théorie et la pratique il y a loin de la coupe aux lèvres... La somme des informations à assimiler est impressionnante. Des façons de faire à apprendre, une culture organisationnelle à comprendre, des rudiments de la hiérarchie à maîtriser, une longue histoire à découvrir et à respecter. Il faut connaître son ministère et son organisme, mais aussi l'ensemble dans lequel il s'insère. Le tout requiert une certaine dose d'humilité, d'écoute, de persévérance et d'adaptation. Qui plus est, une partie de ce travail est à recommencer si le destin nous amène à œuvrer au sein de plusieurs ministères et organismes.

C'est avec toute la bonne volonté du monde ainsi qu'une certaine fébrilité que nous arrivons au travail, le premier jour. Une fois que les collègues du bureau nous ont été présentés et que la formation de base nous a été dispensée, il faut voler de nos propres ailes. Installés devant un écran dans notre modeste bureau, nous ressentons alors un léger vertige. Il faut néanmoins sauter.

C'est à ce moment précis que ces *30 lettres pour une jeunesse sceptique* se seraient révélées fort utiles, car elles auraient pu nous montrer que le trajet à venir allait être tout sauf ennuyant et combien exigeant eu égard à la diversité des réalités à appréhender: distinction entre le politique et

l'administratif, diversité des structures gouvernementales, primauté de la règle de droit, omniprésence éthique, rôle des processus, obsession budgétaire permanente, proximité du législatif et de l'exécutif, tout cela dans une finalité ultime de recherche d'un bien commun toujours en évolution entre des courants idéologiques opposés.

Ces lettres réunies dans un ouvrage dynamique d'initiation aux fondamentaux de l'État québécois, outre de nous aider à mieux comprendre son histoire, son évolution et sa place cruciale dans la vie de nos concitoyennes et concitoyens, attestent de la spécificité, de la complexité et de la richesse de cet État québécois. L'expérience de l'auteur, à la fois comme professeur et administrateur d'État, nous donne sur cet environnement une vision inédite qui pourra inspirer aussi bien les fonctionnaires et les administrateurs publics que tous ceux qui s'intéressent au fonctionnement de l'appareil gouvernemental.

---

*Vincent Bernier, chef du service des ressources informationnelles à l'Office de la protection du consommateur*

*André-Anne Joly, coordonnatrice en matière de lutte contre la maltraitance envers les aînés au ministère de la Famille*

*Marie-Claude Lortie, conseillère en planification stratégique et en reddition de comptes à l'Office québécois de la langue française*

*Véronique Morin, secrétaire générale au ministère de la Justice*

*Francis Rémillard, directeur territorial à l'Office de la protection du consommateur*

*Raphaël Thériault, adjoint exécutif de la présidente à l'Office de la protection du consommateur*

# Remerciements

---

Je dois remercier plusieurs personnes qui ont contribué à cet ouvrage. D'abord, de manière indirecte, toutes les personnes avec qui j'ai eu le plaisir de travailler au cours des 40 années où j'ai œuvré dans les services publics. Ils ont été constamment pour moi une source d'inspiration, la plupart du temps pour le mieux.

De manière beaucoup plus directe, je ressens une gratitude plus particulière pour les nombreuses personnes qui ont relu le manuscrit pour me donner leurs commentaires au fil d'une écriture qui s'est échelonnée sur près de quatre ans. Il s'agit principalement de trois groupes de personnes.

Premièrement, quelques jeunes fonctionnaires de grand talent, professionnels ou gestionnaires, que j'ai connus au cours de mes dernières années dans la fonction publique et dont le talent et la capacité d'adaptation ont retenu mon attention; malgré leurs occupations professionnelles et familiales, ils ont bien voulu m'accompagner tout au long de l'écriture en commentant chacune de mes lettres; ils ont également accepté de rédiger collectivement la préface de cet ouvrage. Ils ont aussi toute ma reconnaissance pour m'avoir plusieurs fois incité à continuer en dépit d'inévitables hésitations récurrentes.

Deuxièmement, j'ai consulté des ex-collègues de l'administration publique et du milieu universitaire. Ils avaient aussi la tâche de lire chacune de mes lettres et d'y apporter leurs suggestions. Ils ont été très utiles pour déterminer la pertinence et l'exactitude de mes propos. Il s'agit de René Dussault, Jacques Lagacé, Daniel Maltais, Éric Thérooux et François Turenne. Et je remercie tout particulièrement Nelson Michaud, codirecteur de la collection *Administration publique et gouvernance* des Presses de l'Université du Québec, qui a été responsable de l'évaluation de mon manuscrit. Ce fut l'occasion pour moi de bénéficier de toutes ses connaissances et de sa grande rigueur.

Troisièmement, il y a beaucoup de personnes auprès de qui j'ai cru utile de valider mon point de vue sur des questions pointues où mes connaissances étaient insuffisantes. Elles ont vérifié le fondement d'une affirmation à droite et à gauche, le plus souvent sur des sujets un peu trop loin de mes compétences ou de mon expérience personnelle. Elles sont trop nombreuses pour être énumérées ici, mais je les remercie également.

Bien sûr, les erreurs qui subsistent sont ma responsabilité. Je présume qu'il en subsiste malgré toutes mes vérifications, mais sans un certain goût du risque, on ne fait rien, on n'écrit rien: on se cache et on attend. Je souligne ici que les dernières vérifications que j'ai faites sur les contenus de mes lettres datent de février 2018.

En terminant, je ne peux m'empêcher de souligner les bienfaits que l'ère numérique dans laquelle nous vivons peut nous apporter. Dans mon cas, sans le réseau Internet et toutes ses ramifications dans de multiples sites gouvernementaux, je ne vois pas comment j'aurais pu effectuer les nombreuses recherches qui m'apparaissaient nécessaires pour appuyer mes propos, que ce soit dans des documents administratifs, des lois, des règlements ou des décisions judiciaires. De la même façon, comme je n'avais pas accès, en tant que retraité, à un service de secrétariat, j'ai recouru à un logiciel de reconnaissance vocale pour les dernières étapes de la préparation du manuscrit. Cela m'a évité les affres de la dactylographie qui auraient été pour moi un *pensum* quasi insurmontable. Vive les temps modernes!

# Table des matières

Préface .....	VII
<i>Vincent Bernier, André-Anne Joly, Marie-Claude Lortie, Véronique Morin, Francis Rémillard et Raphaël Thériault</i>	
Remerciements .....	XI
Introduction .....	1
Lettre 1 / <b>1970, un tout autre contexte</b> .....	7
Lettre 2 / <b>Deux univers bien distincts</b> .....	13
Lettre 3 / <b>Une grande institution</b> .....	19
Lettre 4 / <b>Une étape cruciale à franchir</b> .....	27
Lettre 5 / <b>Ni riche ni pauvre</b> .....	35
Lettre 6 / <b>Un vent de souplesse venu du privé...</b> .....	43
Lettre 7 / <b>... opposé aux forces tectoniques</b> .....	51
Lettre 8 / <b>Un climat organisationnel tempéré</b> .....	61
Lettre 9 / <b>Enlève tes œillères!</b> .....	69
Lettre 10 / <b>Reste politiquement zen</b> .....	75
Lettre 11 / <b>Une constellation de ministères...</b> .....	81

Lettre 12 / ... avec bien des satellites .....	89
Lettre 13 / <b>Le droit omniprésent...</b> .....	97
Lettre 14 / ... mais aujourd'hui mal aimé .....	105
Lettre 15 / <b>Constitution et chartes en haut de la pyramide</b> .....	111
Lettre 16 / <b>L'éthique par surcroît</b> .....	121
Lettre 17 / <b>Le politique au sommet...</b> .....	127
Lettre 18 / ... dans un monde singulier .....	135
Lettre 19 / <b>Pas de déconstruction de l'État-providence</b> .....	141
Lettre 20 / <b>Un État arbitre toujours nécessaire</b> .....	147
Lettre 21 / <b>Dette et déficit au cœur de la vie politique</b> .....	157
Lettre 22 / <b>Des resserrements budgétaires permanents...</b> .....	167
Lettre 23 / ... créant une lente érosion des services publics .....	173
Lettre 24 / <b>Le «bien commun», concept relatif</b> .....	183
Lettre 25 / <b>L'objectivité, devoir absolu</b> .....	191
Lettre 26 / <b>Gauche et droite face au pouvoir</b> .....	199
Lettre 27 / <b>Le législatif, lieu des grands arbitrages</b> .....	207
Lettre 28 / <b>Un exécutif omniprésent, mais sous haute supervision...</b> .....	215
Lettre 29 / ... en quête permanente de cohésion .....	223
Lettre 30 / <b>Toujours questionner, tout comprendre</b> .....	233
Bibliographie .....	241

# Introduction

---

Nos institutions étatiques n'ont pas bonne presse. Au moment où j'écris les premières lignes de cet ouvrage, tout comme lorsque le lecteur s'en saisira, une diversité d'acteurs s'affaire à observer et à critiquer l'action des autorités publiques, que ce soit les gouvernements ou les administrations publiques. La plupart le font sur une base professionnelle et en toute bonne foi, parce que c'est leur rôle dans une société libre et démocratique de porter un jugement sur l'action de l'État. Il est d'ailleurs tout à fait normal qu'il en soit ainsi et c'est une situation avec laquelle les acteurs publics apprennent à composer au quotidien.

Cette médiatisation de l'action publique, généralement plus critique que louangeuse, est susceptible d'influencer le regard que nos concitoyens portent sur leurs institutions. Et elle a probablement aussi pour effet plus subtil d'enlever à certains le goût de s'intéresser à la chose publique et de faire carrière dans le service public ou l'arène politique. Ce dommage « collatéral » de la dynamique critique d'une société ouverte est probablement inévitable, mais il est également regrettable.

J'ai, pour ma part, une perspective bien différente de celle qui est généralement véhiculée sur la place publique au sujet du travail effectué par les fonctionnaires et les élus. Cet ouvrage, à une bien modeste échelle, aura peut-être pour effet, j'en caresse l'espoir, de faire contrepoids à cette ambiance délétère à l'égard de nos institutions et de ses acteurs, et d'encourager quelques-uns de nos jeunes concitoyens à s'engager professionnellement dans l'univers fascinant qu'est celui de l'administration publique.

J'y ai fait carrière pendant plus de 40 ans, de 1973 jusqu'au milieu de l'année 2014. Au cours de ces quatre décennies de service public, j'ai connu le gouvernement du Québec en y œuvrant pendant plus d'une vingtaine d'années. Mais j'ai également été professeur et gestionnaire à

l'École nationale d'administration publique (ENAP) pendant un nombre d'années à peu près égal, au cours desquelles mon principal intérêt a été l'observation de l'univers de la fonction publique.

Au sortir de ce parcours, en plus d'être pleinement satisfait de mon choix professionnel, j'ai nettement l'impression d'avoir servi mes concitoyens. Aujourd'hui, c'est donc avec une certaine tristesse que je constate qu'une telle carrière suscite peu d'intérêt auprès d'une jeunesse talentueuse à souhait, mais souvent attirée par des champs d'action mieux cotés et en apparence plus concrets.

Je dois reconnaître que le contexte des années 1970 qui était le mien était bien différent de celui d'aujourd'hui. Le choix des services publics était naturellement et généralement valorisé dans la collectivité. Au sortir de l'époque de prospérité qui suivit la Seconde Guerre mondiale, l'État s'affairait à la mise sur pied d'une multitude de politiques publiques et d'établissements de services publics; on constituait alors l'État-providence québécois. Déficit et endettement ne constituaient pas encore une problématique: une bonne politique trouvait toujours son financement!

Aujourd'hui, l'État contemporain a franchi le cap de la modernité de ses structures et de la maturité de ses politiques publiques. En effet, celles-ci ont atteint un degré de développement que plusieurs sociétés nous envient à juste titre. Et la principale tâche à laquelle les fonctionnaires doivent se consacrer est plus orientée vers l'ajustement, la modulation et le resserrement de ce qui a été édifié au fil des décennies qu'à la mise sur pied de nouvelles politiques structurantes.

Cette évolution tout à fait perceptible a pour conséquence, elle aussi, que l'État perd de son attrait comme possible lieu d'une carrière stimulante; certains sont même enclins aujourd'hui à voir la fonction publique davantage comme une occasion de bénéficier de conditions de travail confortables que comme une occasion de relever un défi professionnel.

En outre, d'autres milieux de travail apparaissent spontanément beaucoup plus séduisants et proches des valeurs d'aujourd'hui. Le projet collectif largement partagé consistant à mettre en place un État moderne a en effet laissé peu à peu la place à une multitude de projets individuels qui s'incarnent davantage dans l'entreprise privée et dans l'univers des technosciences.

Cette réalité nouvelle reflète une vision et des valeurs dites « post-modernes » qui font que les grandes institutions d'autorité ont perdu beaucoup de leur intérêt et de leur crédibilité auprès des citoyens. L'État, comme lieu d'autorité, n'a pas échappé à cette forme de désenchantement généralisé en Occident, et les partis politiques non plus.

En dépit de cet environnement plutôt hostile à la reconnaissance du rôle de l'État, je ne doute cependant pas que la présence d'une autorité publique forte, organisée, efficace et au-dessus des actions individuelles, constitue un élément fondamental d'une démocratie équilibrée. Les sociétés dépourvues d'une gouvernance publique adéquate en paient largement le prix en corruption, en inertie et en inefficacité générale. Des gouvernants bien conseillés par des fonctionnaires compétents seront toujours requis, du moins tant que nous serons en démocratie, quelles que soient les modulations que celle-ci peut emprunter dans le cours de son évolution.

Ce livre est écrit afin de transmettre à ces fonctionnaires, et futurs fonctionnaires, de l'État l'essentiel des constats utiles qui résultent de mes années de service ; en ce sens, on peut y voir une forme de legs professionnel ou de mentorat virtuel. Je décris ce que j'ai appris et compris peu à peu au fil de ces 40 années d'activité professionnelle, et cela, au profit de ceux qui souhaitent nous suivre. À notre arrivée dans l'administration publique, on est bien mal outillé pour saisir la complexité qui nous attend. Notre perspective est celle de notre discipline et de notre brève expérience personnelle. Il faut beaucoup de temps pour parvenir à comprendre comment fonctionne cet ensemble très vaste.

On connaît à peine le ministère ou l'organisme où l'on œuvre, on ne sait pas ce que font les autres parties du tout auquel on appartient, on ne saisit pas qu'on fait partie d'une institution, la fonction publique, qui a pour rôle d'assister le gouvernement, un élément essentiel d'un État, agissant dans une démocratie électorale, elle-même de plus en plus interdépendante de la communauté internationale et des enjeux économiques planétaires... Que de chemin à parcourir pour relativiser sa propre situation et en saisir en même temps toute l'importance. Avec les 30 lettres qui suivent, j'espère faciliter ce nécessaire cheminement à ceux qui veulent servir l'État avec un certain bonheur.

Il ne s'agit nullement d'un ouvrage de type « mémoires », qui m'aurait obligé à me raconter ; je n'ai pas l'illusion de croire que mon histoire personnelle est, comme telle, digne d'intérêt pour la collectivité. En revanche, j'ose croire que les observations et analyses d'un témoin

attentif de quatre décennies d'activité de l'État au cours d'une période cruciale de son développement peuvent être utiles à ceux qui hériteront du contexte dont j'ai été un acteur, un témoin de l'intérieur.

Ma perspective se veut d'abord et avant tout institutionnelle: exprimer sur la base de mon expérience comment je perçois la fonction publique, ses acteurs, son organisation, son fonctionnement. C'est pour cette raison que je me suis abstenu le plus possible de citer ou d'évoquer des acteurs en particulier pour m'en remettre davantage aux caractéristiques des situations observées. De la même façon, j'évite de qualifier le parti politique dont est formé un gouvernement; à mon avis, tous les élus se ressemblent, leur nature politique l'emportant généralement sur les caractéristiques du parti auquel ils appartiennent.

Ce livre résulte en fait d'une préoccupation autre que celle de relater des souvenirs personnels, bien qu'elle y soit occasionnellement présente, particulièrement dans les post-scriptum plus personnels et souvent anecdotiques qui suivent chacune des lettres. J'ai toujours été contrarié par le fait que la somme de nos expériences de vie s'éteignait totalement au moment de notre départ de ce monde; à ce sujet, les Africains auraient ce sage dicton: «Lorsqu'un vieillard meurt, c'est une bibliothèque qui disparaît!» Cela m'attriste profondément que la nature n'ait pas réussi à contrecarrer le fait que tout le savoir accumulé dans un cerveau des années durant se dissipe en même temps que s'éteignent les neurones qui l'hébergent – en fait, je devrais dire que ce gaspillage me scandalise, mais j'hésite à prononcer des mots trop sévères à l'endroit de la Nature ou de son Créateur, de peur de représailles!

Pour résister à ma façon à cette cruelle réalité de la vie, de la mort et du caractère éphémère de la destinée humaine, j'ai voulu qu'une partie de l'expérience que j'ai accumulée au fil des années puisse me survivre de manière durable et, surtout, servir à enrichir d'autres parcours personnels. Ce livre est en quelque sorte le recueil d'une partie de mon savoir professionnel, rédigé sous une forme libre de toutes contraintes doctrinales. En cela, il est bien différent de ce que j'ai rédigé jusqu'ici en droit administratif ou en administration publique avec le prisme propre à ces disciplines; comme auteur, dans un mélange stimulant d'appréhension et d'excitation, il me permet d'innover à la fois sur le plan du contenu et de la forme. Un magnifique moment de liberté!

J'ai souhaité m'exprimer de manière vulgarisée, en évitant tout jargon le plus possible. Je n'ai certainement pas échappé à la terminologie juridique, essentielle dans le contexte de l'administration publique et, bien

sûr, très présente dans mon regard. C'était d'autant plus important pour moi de rechercher cette simplicité de forme et de contenu que le lecteur peut être de disciplines extrêmement variées ; et, malgré cette diversité, je souhaite que chacun trouve son profit dans cet ouvrage. Cette recherche de vulgarisation et de synthèse donnera certainement lieu à des raccourcis, des omissions, des lacunes et même quelques erreurs ; le tout demeure ma responsabilité bien que je n'aie pas négligé de consulter et de valider plusieurs passages.

Mes observations sont de diverses natures : états de fait ou de droit, constats, commentaires, analyses, réflexions, mais aussi défis, risques, obstacles, frustrations, etc. Je tente aussi d'y mettre en évidence des liens pas toujours clairs pour donner à un « pourquoi ? » ou un « comment ? » des réponses qui ne sautent pas aux yeux, mais qui se manifestent au fil de l'expérience vécue : une vision de l'intérieur de l'appareil administratif de ce qui ne ressort pas nécessairement au premier regard. Bref, tout, sans trop de restriction mentale, ce que le quotidien nous apprend peu à peu lorsqu'on est au service de l'État.

En soi, il ne s'agit ni d'une critique ni d'une apologie ; on y trouvera exceptionnellement un peu des deux à travers des éléments descriptifs beaucoup plus nombreux. J'y ai également glissé quelques éléments de prospective. Nos institutions demeurent imparfaites comme tout ce qui résulte de la volonté et de l'action humaine, et elles doivent constamment évoluer et s'adapter aux attentes des citoyens. Mais ce n'est pas mon objectif principal ici de présenter des éléments de réforme ; j'y reviendrai dans un autre ouvrage, lorsque j'aurai complété mes réflexions...

Et s'il existe quelques biais en filigrane dans cet ouvrage, je souhaite que ce soit à tout le moins celui de ma sympathie, de ma reconnaissance et de mon admiration profondes envers ceux qui consacrent leur carrière au service d'une institution aussi importante ; on y côtoie des gens remarquables, aussi bien sur le plan politique qu'administratif. Ces personnes ont pour tâche de soupeser, arbitrer et trancher les débats les plus complexes de notre époque, généralement ceux qui ne trouvent leur point d'équilibre en aucun autre lieu. Ces lettres sont aussi pour moi une façon personnelle de leur rendre hommage, en illustrant la complexité de ce que la collectivité leur demande jour après jour sans leur offrir, le plus souvent, la moindre gratitude.

Je le dis sans aucune amertume, car mon but ici n'est pas de régler quelque compte que ce soit, mais bien de livrer les fruits de mon expérience au service de l'État. Les observations qui en résultent n'ont rien de

spectaculaire; elles sont souvent la simple description de règles, structures, processus, mécanismes et politiques, autant de réalités auxquelles j'ai été confronté et que j'ai dû apprivoiser au fil du temps.

Ce sont les observations d'un praticien de l'administration publique alimentées, très certainement, par des réflexes de professeur. En effet, sans un certain goût pour l'analyse, la synthèse et l'écriture, il m'aurait été difficile, au cours des 25 dernières années, d'observer et de chercher à toujours mieux comprendre mon environnement, d'accumuler méthodiquement des notes personnelles à gauche et à droite (la plus ancienne que j'ai retrouvée datait de 1990), pour ensuite en faire la matière du présent ouvrage.

Il s'agit donc d'un exemple de ce que peut donner la fusion de la perspective d'un praticien avec celle d'un universitaire. Et, sans une curiosité personnelle de tous les instants, que je n'ai cessé de cultiver, je n'aurais pu faire l'effort d'oublier l'arbre pour observer la forêt ou de lever le regard au-dessus de la mêlée qui domine notre quotidien.

Les observations qu'on y retrouve ont le mérite de résulter d'une expérience échelonnée sur de nombreuses années et nourrie de différentes perspectives, celles des diverses fonctions que j'ai tour à tour occupées: juriste, gestionnaire, professeur, sous-ministre et, finalement, dirigeant d'organisme. En contrepartie, elles comportent la limite d'offrir un point de vue tout à fait personnel, forcément limité dans le temps et l'espace, et nécessairement influencé par ma personnalité, mes valeurs, ma formation juridique et mon parcours lui-même. Donc pas de prétention ici à la vérité; ce sont mes perceptions et elles sont toutes relatives; aussi revient-il à chacun de faire la part des choses, d'objectiver mes propos ou de relativiser les messages véhiculés.

Et finalement, qui est donc cet interlocuteur auquel je m'adresse tout au long de ces lettres: est-ce un éventuel, un futur ou un nouveau fonctionnaire? Est-ce un fils, une fille, un parent, un proche, un mentoré? Est-il réel ou fictif? Cela est sans importance. Son existence réelle ou potentielle est le prétexte à mon aventure littéraire.

Et, dans cet élan où je me sens tour à tour comme un père, un mentor et un conseiller, je n'ai pas l'intention de me priver du plaisir de distribuer des conseils comme bon me semble ni de la liberté de déborder du cadre étroit de la fonction publique pour aborder l'univers politique ou parler de la société et de la vie en général! Ayant la plume en main, l'occasion est trop belle pour ne pas dire ce que je pense. Le lecteur en retiendra ce qui lui convient.

## 1970, un tout autre contexte

---

Quelle surprise, cette nouvelle que tu as eu vent d'un appel de candidatures dans la fonction publique et que tu « songes à l'idée d'éventuellement considérer l'hypothèse de présenter ton dossier » pour te qualifier comme professionnel ; on sent tout de même dans tes propos quelques hésitations ! Je ne m'y attendais pas ; j'ai dû lire et relire ton courriel pour bien comprendre qu'il y avait là un début d'intérêt éventuel. Tu as tant de projets personnels en tête que je n'ai jamais pressenti que tu puisses avoir le goût de travailler pour une institution, semble-t-il, peu attirante pour ta génération.

Je n'avais pas non plus observé qu'il y avait actuellement de tels appels aux intéressés pour des postes à pourvoir. Les ministères et organismes gouvernementaux font l'objet, depuis plus de 25 ans, de restrictions et de coupes budgétaires récurrentes qui affectent, bien sûr, le niveau d'effectifs et, en conséquence, la possibilité de recrutement de nouveaux employés. Toutes ces mesures liées à la recherche constante d'un équilibre budgétaire ont malheureusement eu pour effet indirect d'éloigner les jeunes comme toi d'une carrière possible dans la fonction publique.

Les processus de recrutement sont encore exceptionnels et les postes ouverts sont souvent à statut précaire, parce que les organisations sont sujettes à des réductions d'effectifs. Or, lorsque celles-ci tombent, ce sont généralement les personnes récemment nommées qui écopent. Autant d'éléments qui ne sont pas de nature à favoriser l'apparition d'une plus jeune génération de fonctionnaires.

Bref, nous sommes, en ce moment et sans doute pour un temps indéfini, dans un contexte moins favorable à susciter des vocations pour la fonction publique. Mais je ne vais pas critiquer ton geste ; tu connais mon préjugé éminemment favorable à la mission de service public et je ne

peux donc que m'en réjouir. Ce fut également mon choix, tu le sais, il y a plus de 40 ans maintenant. Le contexte était cependant fort différent à bien des égards.

À l'époque, mon père était à la tête d'une petite entreprise prospère qu'il avait largement contribué à développer avec l'aide de ma mère; une histoire de famille, quoi. C'était au départ un petit laboratoire de médicaments qu'il avait acquis au début des années 1950 à la suite d'un terrible accident d'avion qui avait coûté la vie à son propriétaire, un pharmacien de Québec. Apprenant la nouvelle de ce décès tragique, mon père s'était présenté pour acheter le laboratoire que ce pharmacien avait créé et tenu en parallèle de son activité professionnelle. C'est ce commerce que mes parents ont développé pendant plus de 20 ans pour en faire une entreprise bien établie qui a rapidement fait l'envie de plus gros joueurs dans l'industrie pharmaceutique.

Au début des années 1970, mon père était malade depuis un certain temps déjà et ses forces diminuaient constamment. Ma mère tenait le gouvernail de l'entreprise du mieux qu'elle pouvait, mais ne souhaitait pas assumer seule la suite des choses. Nous étions quatre fils et aucun d'entre nous n'avait manifesté de l'intérêt pour prendre la relève de l'entreprise; nous avions tous des plans de carrière orientés vers d'autres horizons. Mes parents ont donc décidé de vendre leur entreprise à une firme québécoise qui s'était déjà manifestée, sans doute au courant de l'état de santé précaire de mon père.

Je te raconte cet épisode clé de notre histoire familiale parce qu'il est très révélateur de l'atmosphère qui régnait à l'époque dans la société québécoise. Les affaires et l'entrepreneuriat, comme on dit aujourd'hui, n'avaient pas la cote dans les milieux instruits ou intellectuels. Il valait mieux faire carrière dans les professions libérales, si on ne décidait pas, bien sûr, d'embrasser la reine de toutes les vocations, le sacerdoce; oui, la prêtrise aurait été le premier choix de bien des parents, dont les miens.

La formation collégiale de l'époque, dans notre cas, le traditionnel cours classique chargé d'«humanités», littérature, histoire, philosophie principalement, nous orientait davantage vers l'univers prestigieux des grandes professions et des sciences humaines que vers celui des affaires. D'ailleurs, je ne connais pas beaucoup de mes condisciples qui ont fait le saut en affaires. C'était en effet une carrière que l'on pouvait choisir sans avoir terminé un cours échelonné sur huit ans. «À quoi bon étudier, si c'est seulement pour vendre des biens et des services de consommation?»

C'était la vision qui prévalait alors. Je n'étais pas différent de mes frères ni de mes copains de classe. Et, même si j'étais très admiratif de ce que mes parents avaient construit, je ne me voyais pas à la tête d'une entreprise. Je finissais à peine mes études de droit et je me voyais déjà membre de la fonction publique dans le but affirmé de servir la collectivité. Le dynamisme et l'entrepreneuriat dont mes parents avaient fait preuve n'avaient pas déteint sur leur postérité qui souhaitait se réaliser autrement qu'en exploitant une entreprise.

Sur le plan social, dans ce qu'il est convenu d'appeler la « Révolution tranquille », le Québec connaît alors, depuis le début des années 1960, une profonde transformation politique. Tous les secteurs de l'activité socioéconomique sont visés par ce chambardement. Les institutions publiques prennent une place qu'elles occupent déjà dans d'autres États, par exemple au fédéral et dans plusieurs autres provinces canadiennes. En l'espace de quelques décennies, le Québec rattrape bon nombre de sociétés qui ont construit leur État-providence sur une période amorcée à la fin de la crise économique des années 1930 et qui s'est prolongée après la Seconde Guerre mondiale.

Principal moteur et bénéficiaire de ce changement, l'État, plus particulièrement la fonction publique, est en pleine expansion. Il fait en quelque sorte le plein de programmes publics : éducation et santé en tête de liste, mais également protection de la culture et de la langue, gestion du territoire, de l'énergie et des ressources naturelles, etc. Parallèlement, la fonction publique proprement dite se structure davantage en tant qu'institution, en obtenant un statut formel et complet mieux reconnu par la loi. Viennent ensuite la syndicalisation des employés et la négociation des conventions collectives.

C'est un véritable chantier de société au cœur duquel l'État rayonne et attire. Grâce à la prospérité prolongée de l'après-guerre, les budgets et les effectifs sont au rendez-vous pour les nouveaux ministères et organismes. Dans un tel contexte de développement économique et d'effervescence politique, les administrations publiques ont la cote et exercent un véritable attrait, particulièrement sur la jeunesse. Je n'ai pas échappé à ce courant qui en a emporté plus d'un au début des années 1970.

Vu d'aujourd'hui, ce n'était pas nécessairement un choix original. Le même aujourd'hui serait plus audacieux. Je ne sais pas si tu as des amis qui ont choisi le service public. J'en douterais, car votre génération, de mon point de vue, semble surtout attirée par des projets plus personnels

et susceptibles d'assurer votre accomplissement et votre épanouissement individuels. Ce sont là les valeurs du jour et elles sont plus axées sur l'individualisme et la souveraineté de chacun.

Bravo, donc, pour ton intérêt potentiel. Sache cependant que la sélection peut être très serrée, même dans un contexte d'impopularité des services publics. Bien des normes législatives et réglementaires s'appliquent à la tenue de ces concours que l'on dit être « au mérite », c'est-à-dire basée sur la compétence des candidats.

Tiens-moi au courant de tes intentions et je te reparlerai avec plaisir du recrutement dans la fonction publique! En attendant, j'ai bien d'autres choses à te dire...

P.-S. À mon époque, lorsque nous terminions nos études collégiales, il n'était pas question, comme c'est le cas aujourd'hui, de prendre une année ou un semestre « sabbatique » pour se ressourcer, travailler ou voyager avant d'entrer à l'université! À la fin de notre cours, dans mon cas en 1968, on organisait une grande cérémonie dite de « Remise des rubans » au cours de laquelle nous recevions un ruban dont la couleur correspondait à notre choix professionnel. Nos parents y étaient convoqués et, dans une ambiance solennelle, ils assistaient tous à la proclamation de nos choix individuels de carrière.

En repensant à cette cérémonie, ce qui me frappe le plus à présent, c'est l'absence totale à cette époque de carrière reposant sur les technologies de l'information. Celles-ci sont aujourd'hui omniprésentes dans les choix que toi et tes pairs poses pour leurs emplois: techniciens, analystes, programmeurs, ingénieurs ou chercheurs en informatique ou dans l'une de ses branches. Une bonne partie des jeunes diplômés du collégial choisit cette voie qui ouvre, bien sûr, de multiples horizons. Le concept n'existait même pas lorsque nous avons fait nos choix; il n'y avait tout simplement pas d'ordinateur, sauf peut-être dans certains services de recherche. Cela ne fait tout de même pas si longtemps, enfin me semble-t-il...

Comme notre cours classique avait été long et exigeant, la seule perspective qui nous occupait l'esprit était d'entrer rapidement à l'université pour obtenir un diplôme et dénicher un emploi. Nous étions tous aux études à temps plein et notre progression dans les programmes était très rapide. Peu d'entre nous d'ailleurs travaillaient à temps partiel pour payer leurs études collégiales; nous avions des emplois au cours des vacances d'été et cela suffisait. C'était le scénario traditionnel et peu d'entre nous y échappaient. Ce fut celui suivi par mes trois frères et moi.

Après avoir fait mon cours de droit en 1971 et avoir été reçu avocat à l'été 1972, j'ai décidé d'entreprendre une maîtrise en droit pour approfondir mes connaissances dans le domaine du droit administratif, celui qui s'applique au gouvernement et qui m'intéressait davantage. J'ai terminé ma scolarité au cours de l'année qui a suivi.

Au moment où je m'apprêtais à rédiger mon mémoire de maîtrise, un professeur de droit administratif, René Dussault, qui m'avait engagé comme assistant de recherche, fut nommé président d'un organisme gouvernemental nouvellement créé, l'Office des professions du Québec; il me demanda alors de venir travailler avec lui comme conseiller juridique. Je n'allais pas rater cette occasion d'occuper un emploi au gouvernement. C'est ainsi que je me suis retrouvé jeune fonctionnaire dès l'automne 1973.

En outre, pour illustrer l'effervescence qui régnait dans les années 1970 autour du développement de l'État et de la fonction publique, je te dirai simplement qu'au moment de mon entrée en fonction à l'Office, j'étais le premier juriste engagé et qu'à mon départ, quatre ans plus tard, l'équipe était constituée d'une dizaine de personnes. Mon salaire de juriste était de 10 300\$; lorsque j'ai quitté mon emploi quatre ans plus tard, il avait plus que doublé. Comme tu vois, les ressources financières et humaines ne manquaient pas. Cette période n'a pas duré bien longtemps, crois-moi; je t'en reparlerai dans une prochaine lettre.



## Deux univers bien distincts

---

Cela dit, revenons à l'hypothèse d'une carrière dans la fonction publique et à l'éventualité que tu te présentes à une procédure de qualification. Tu dois être conscient qu'il s'agit d'un univers bien particulier, passablement différent de ce que tu as connu jusqu'ici dans tes différents emplois d'étudiants, tes stages universitaires et, j'imagine, dans ta préparation pour tes récentes entrevues dans l'entreprise privée. L'appareil gouvernemental fonctionne suivant une rationalité différente de celles que tu as connues, et elle peut être tout à fait déroutante.

Oui, certes, la nature humaine constitue l'essence même de toute organisation ; celle-ci n'est pas autre chose qu'un groupe de personnes qui mettent en commun leur énergie professionnelle dans un cadre partagé pour réaliser la même finalité. Partout, que ce soit dans le secteur privé ou dans le secteur public, cette présence humaine constitue le point commun de tous les environnements de travail où tu œuvreras au cours de ta carrière. C'est un dénominateur commun très puissant, mais il n'est pas absolu.

Bien d'autres éléments varient en effet d'un milieu de travail à un autre et en définissent largement la culture. En ce qui a trait à la culture de la fonction publique par rapport à celle de l'entreprise privée, j'ai, pour ma part, observé qu'à la base deux éléments déterminants la caractérisent et la distinguent de façon significative : la finalité et, par voie de conséquence, les valeurs.

**La finalité.** L'entreprise privée est orientée, tout naturellement, vers la survie et le mieux-être de l'organisation et des personnes qui l'ont constituée. Cet objectif ultime passe évidemment par la réalisation de profits qui assurent le maintien et la croissance de l'organisation. Ceux qui y travaillent doivent accepter cette perspective légitime d'enrichissement individuel et, donc, de recherche d'un intérêt essentiellement privé.

Dans le secteur public, ces questions de la pérennité et de la rentabilité ne se posent pas de la même façon; la plupart des organisations ne sont pas vraiment menacées dans leur existence et n'ont pas à générer de profits. S'ils peuvent se déclarer sereins à cet égard, les acteurs se doivent cependant d'être à la recherche d'une finalité qui se révèle beaucoup plus insaisissable et plus fluctuante, telle une cible mouvante, quel que soit le nom qu'on lui donne: bien commun, intérêt général, mieux-être de la collectivité, etc.

En effet, ces grands concepts ne sont pas univoques et leur signification est appelée à varier selon les partis qui forment le gouvernement. Les orientations idéologiques affectent, bien sûr, les politiques publiques élaborées de même que, dans une certaine mesure déterminée par la loi, les décisions individuelles prises dans leur application. Tous doivent s'adapter à cet environnement où l'appréciation est beaucoup plus d'ordre qualitatif que quantitatif.

Mais au-delà des seules disparités qui influent sur les orientations générales, les élus et les fonctionnaires qui contribuent à celles-ci le font normalement dans une perspective tout autre que celle de la réalisation de leur intérêt pécuniaire particulier. Je ne dis pas que l'intérêt personnel est totalement exclu des agissements et motivations de tout un chacun dans un tel univers, pas du tout. La volonté d'accomplissement individuel est également présente dans le service public, chacun s'efforçant de bien remplir le mandat qu'on lui confie, de faire sa place dans l'organisation et de progresser pour assurer son mieux-être personnel. Il demeure que ces préoccupations doivent normalement céder le pas devant la réalisation d'actions qui visent ultimement l'intérêt de la collectivité ou d'une partie de celle-ci.

Mais, au travers de l'évolution de ces dossiers qui ne te concernent pas directement, tu trouveras certainement une satisfaction intellectuelle à réfléchir à des problématiques d'une grande complexité et une satisfaction morale à participer à la recherche d'une solution qui serve le bien commun.

**Les valeurs.** Cette différence dans les finalités exerce une influence significative sur les valeurs qui s'imposent dans l'un et l'autre secteur. Dans le privé, on a les yeux rivés sur le tableau de bord de gestion où s'inscrit en priorité le niveau d'atteinte des résultats, financiers et autres, escomptés. Dans un tel contexte, les valeurs recherchées par l'organisation concernent la productivité, l'efficacité, la qualité des biens et services

offerts et la satisfaction de la clientèle. Et, au sein du personnel, on encouragera et récompensera les attitudes qui y concourent, tels le sens de l'initiative, la rapidité d'exécution et la créativité.

Le secteur public fonctionne suivant des points de repère qui sont différents et plus diffus. Dans le contexte où les dirigeants élus, à travers leurs interventions politiques, cherchent à incarner leurs idées dans la société, il va de soi que les changements qu'ils souhaitent introduire dans les politiques et les services publics constituent pour eux un point de référence incontournable et omniprésent. Pour y arriver, ils doivent faire preuve de diverses qualités, par exemple de rigueur dans l'analyse des propositions envisagées, de détermination dans leur processus d'adoption et de souplesse dans la définition de leur contenu.

Il s'agit là du volet actif ou positif de leur action et, sur ce plan, la réussite est relativement facile à déceler tant pour eux que pour les fonctionnaires qui les conseillent et pour le public: projets de loi, projets de règlement, décisions individuelles, discours publics, interventions médiatiques réussies, statistiques de performance positive, etc. Voilà autant de résultats concrets et similaires à ce qu'on pourrait retrouver sur le tableau de bord d'une entreprise privée.

Mais comme les «bons coups» de cet ordre ne peuvent se multiplier à l'infini, les dirigeants politiques sont tout aussi préoccupés au quotidien par les possibles manquements d'ordre administratif ou opérationnel qui pourraient altérer leur image et, en conséquence, nuire à leurs chances de conserver les rênes du pouvoir. Il s'agit là d'un volet plus défensif dans leurs préoccupations, lequel, il faut en être conscient, induit au jour le jour dans la vie de l'administration un fort réflexe de prudence: prière à tous de ne pas faire de vagues et d'éviter les crises qui pourraient compromettre l'image du ministre ou du gouvernement.

Cette réalité a une influence considérable sur la gestion, et cela, à tous les niveaux. Elle amène une culture de précaution où le respect des règles et processus applicables devient une priorité pour les fonctionnaires. Par exemple, pas question de gagner de l'efficacité en privilégiant certains bénéficiaires; il faut en effet respecter le principe d'égalité de tous devant les services publics qui oblige à servir tous les citoyens, incluant les plus mal en point; pas question non plus de court-circuiter les procédures pour accélérer le traitement des dossiers qui s'accumulent indûment; il faut en tout temps agir dans la légalité et avec impartialité et équité.

Par surcroît, l'imputabilité tant à l'interne qu'à l'externe est devenue beaucoup plus élevée dans le contexte de transparence qui s'est développé au cours des dernières décennies. Ainsi, la prise de risques est susceptible de rendre les acteurs plus nerveux, car elle peut se révéler problématique, voire fatale pour le dirigeant politique responsable. C'est dire que le droit à l'erreur, quelquefois magnifié par les chantages du management privé, s'applique avec beaucoup de réserve dans l'administration publique.

Le tout donne un contexte de gestion qui ressemble plus au travail du gardien de but qu'à celui du joueur offensif. Je caricature un peu, me diras-tu. L'appareil gouvernemental n'est certes pas un monastère, mais je tiens à ce que tu saches ce qui t'y attend : la différence d'atmosphère et de culture entre les deux secteurs peut être surprenante.

Si tu estimes que seuls l'action et les résultats importent, tu risques d'y être malheureux. Il faut accepter que la conception des politiques publiques et la prestation des services aux citoyens passent par des considérations et des exigences peu spectaculaires, mais tout aussi recherchées, de rigueur, d'objectivité et de neutralité, et que le plaisir peut venir autant des réflexions dûment complétées et des processus laborieusement instaurés que des seuls résultats obtenus.

En fait, si tu fais le saut au gouvernement, il faut que tu t'attendes à vivre un certain choc culturel. J'ai souvent réfléchi aux différences entre ces deux univers et je sais qu'on peut les analyser et les présenter de diverses façons, mais les deux réalités que j'ai mises ici en évidence, *finalité* et *valeurs* sont pour moi déterminantes, car elles sont la source d'autres particularités de l'univers gouvernemental.

La recherche d'une *finalité* de bien commun par l'État, dans une société démocratique, est une démarche difficile, litigieuse et essentiellement politique, d'où :

- la présence et la prédominance d'élus et d'une rationalité politique dans la prise de décision ;
- la complexité des enjeux qu'il faut arbitrer, qui relèvent de l'opportunité et qui comportent souvent des enjeux éthiques ;
- la présence d'opposants institutionnalisés à l'action gouvernementale, l'opposition parlementaire et les partis politiques, ainsi que le regard souvent critique des médias et du public ;
- une relative instabilité dans les interventions des gouvernements successifs.

Les *valeurs* qu'impose cette finalité dans l'action gouvernementale pour la conception des politiques et la prestation de services sont du plus haut niveau, d'où :

- l'omniprésence de la règle de droit, de la déontologie et de l'éthique;
- la multiplication des organismes de contrôle et des lieux de reddition de comptes;
- une attitude générale de prudence et de précaution;
- la parcimonie des moyens dont les acteurs disposent;
- la médiatisation constante de toutes les actions et, surtout, des manquements de l'administration.

En définitive, c'est de toutes ces particularités que j'aimerais bien pouvoir te parler plus en détail dans mes prochaines lettres, tant pour les expliquer que pour les démystifier. Bien entendu, tout cela si tu souhaites que notre correspondance, un tantinet à sens unique, se poursuive...

P.-S. Lorsque je te tiens ces propos, il me revient à l'esprit le bref passage d'un collègue au ministère de la Justice, il y a quelques décennies. Ce ministère l'avait recruté de la pratique privée du droit pour prendre en charge un mandat ministériel, celui de juriconsulte, lequel était d'une grande importance pour le gouvernement. C'était un avocat réputé qui avait fait ses preuves dans la pratique privée pendant de nombreuses années dans un grand bureau.

Cependant, après moins de deux ans, irrité par les contraintes que lui imposaient à tout instant dans sa gestion les règles, les processus et les multiples niveaux d'autorité, il avait pris la sage décision, plutôt que d'y laisser sa santé, de retourner dans l'univers qu'il maîtrisait le mieux, celui de son bureau d'avocat. Il disait avoir l'impression de traîner des boulets à chaque pied dans ses efforts pour faire avancer ses dossiers.

Il s'agit évidemment là d'un cas extrême qu'il ne faut pas généraliser. J'ai connu d'autres personnes qui, après quelques surprises et contrariétés, ont pu finalement s'intégrer à l'administration publique, surtout en acceptant le partage de pouvoir qu'on y retrouve sur le plan décisionnel. Souplesse, capacité d'écoute et humilité doivent être au rendez-vous pour assurer cette transition.

Paradoxalement, j'ai pu observer que le parcours en sens contraire, soit le passage du secteur public vers le secteur privé, ne semblait pas soulever le même genre de difficultés. Au contraire, les hauts fonctionnaires que j'ai pu rencontrer parlaient d'une expérience positive et se disaient

heureux dans leur nouvel environnement. Plus particulièrement, ils me disaient apprécier la complexité différente des enjeux, règles, processus et niveaux décisionnels. De plus, l'absence d'une pression constante en raison de l'interface avec le niveau politique et ses nombreuses contraintes était un soulagement bienvenu. Nous reviendrons plus loin sur les exigences de cette relation entre le politique et l'administratif, qui s'incarne principalement au niveau des hauts fonctionnaires, sous-ministres et présidents d'organisme.

## Une grande institution

---

Convictions personnelles, vocation... j'ai l'impression que je t'ai un peu effrayé avec mes propos. Au-delà du vocabulaire peut-être trop emphatique ou enthousiaste, ce que je veux exprimer, c'est que ton choix pour la fonction publique suppose un certain engagement personnel, car les vents hostiles auxquels tu devras faire face seront constants. Il faut en conséquence être bien outillé pour y faire face et cela commence par la conscience de ce qui t'attend.

La profession de fonctionnaire fait l'objet de préjugés depuis qu'elle existe sous une forme ou une autre, et cela, depuis des millénaires, crois-le ou non. Les reproches qu'on lui adresse sont à peu près toujours les mêmes depuis des temps immémoriaux : improductivité, inefficacité, suffisance et statut privilégié. Il y a une part de vérité et de réels travers dans ces reproches ; j'aurai certainement l'occasion dans d'autres lettres de te donner mon point de vue sur le sujet. Mais ils sont tout de même empreints d'une énorme exagération qui tient de la caricature facile et, quelquefois sans doute, d'une certaine envie du statut dont nous disposons.

Il y a bien des raisons derrière les attentes très élevées et les critiques du public envers le gouvernement et l'administration publique. D'abord, nous sommes tous un peu captifs des services publics puisque les organisations qui les offrent se trouvent la plupart du temps dans une situation monopolistique. Et, à travers la fiscalité, nous n'avons pas le choix de contribuer régulièrement au financement de cette immense organisation ; nous y sommes contraints de multiples façons. Nous percevant comme étant à la fois clients et actionnaires de celle-ci, nous voilà tout à fait justifiés d'être critiques à son égard.

Cela est d'autant plus vrai qu'aujourd'hui les services publics sont partout et s'étendent aux sphères d'activité qui nous touchent le plus: santé, éducation, services de garde, sécurité publique, protection de l'environnement et du territoire, etc. Tout manquement dont nous pouvons être témoins dans la prestation de ces services, « nos services publics », est une source immédiate de contrariété.

En outre, l'administration publique est sous haute surveillance en tout temps et en tout lieu. En plus des citoyens qui reçoivent les services, les observateurs attentifs et critiques de la chose publique ne manquent pas: opposition officielle à l'Assemblée nationale, médias de toute nature, syndicats d'employés de l'État, groupes de pression, etc.

Tout dérapage, quelle qu'en soit l'importance, risque fort d'être mis en évidence et médiatisé. Un sandwich avarié dans une garderie, un professeur qui bouscule un élève, un patient maltraité dans un CHSLD, voilà autant de situations qui pourront être catapultées à l'Assemblée nationale et sur la place publique. Les réseaux sociaux contribueront à l'immédiateté et à l'ampleur de la diffusion de ces manquements.

Ajoutons également que certaines institutions étatiques, j'y reviendrai, sont précisément mandatées pour surveiller le bon fonctionnement de l'administration: protecteur du citoyen, vérificateur général, tribunaux administratifs et, à certains égards, tribunaux judiciaires. Aucune autre organisation n'est scrutée avec autant de rigueur et de minutie.

Tout cela alimente un certain scepticisme, souvent même du cynisme, envers tout ce qui vient du gouvernement ou de ses représentants, élus ou fonctionnaires. N'oublions jamais non plus qu'au départ une large part de la population se trouve gouvernée par des élus pour lesquels elle n'a pas voté: le parti politique qui remporte une élection est le seul détenteur du pouvoir, sans pourtant avoir reçu le vote unanime de la population, celle-ci étant nécessairement divisée entre les différents partis. Cela teinte certainement les perceptions de plusieurs lorsqu'il s'agit d'évaluer les réalisations gouvernementales, qu'elles soient politiques ou administratives.

Tous ces motifs font que la profession ne doit pas s'attendre à beaucoup de considération et de gratitude de la part du public en général. Non, la satisfaction au travail ne te viendra pas de là, mais plutôt de ton rôle lui-même et de l'influence que l'organisation à laquelle tu appartiendras pourra avoir sur la communauté.

Cela dit sur les perceptions sévères de nos concitoyens, revenons à l'essentiel : pourquoi la fonction publique est-elle d'une si grande importance ? À mon avis, parce qu'elle constitue une institution irremplaçable dans une société moderne et démocratique. Tu noteras que j'en parle ici comme d'une réalité qui transcende les individus qui la composent ; à mon sens, c'est la meilleure façon de rendre compte de ce qu'elle incarne vraiment, un peu comme lorsqu'on parle globalement et avec considération d'autres institutions étatiques majeures comme le judiciaire, l'armée ou, même, la police.

Mais qu'est-ce qu'une société moderne et démocratique ? Aux fins de mes propos, je dirais que c'est une communauté qui a su consensuellement s'organiser autour d'institutions qui assurent l'ordre public et la stabilité sociale, qui se préoccupent du bien-être de tous les éléments de sa population par un juste équilibre entre des objectifs de liberté, de responsabilité, d'égalité et de solidarité, et qui favorisent l'évolution de cette communauté par l'avancement des connaissances et la reconnaissance de valeurs partagées. Bref, un projet permanent et inachevé.

Mais attention, ces caractéristiques ne sont pas des phénomènes de génération spontanée ; leur établissement et leur maintien dans une société se révèlent toujours fragiles et susceptibles de basculer vers le désordre, voire la tyrannie. Les exemples de communautés qui n'ont pas su sauvegarder un point d'équilibre démocratique par des institutions solides sont malheureusement encore trop nombreux dans l'histoire récente.

Plusieurs groupes d'acteurs sont appelés à jouer un rôle déterminant dans la quête de cet équilibre. Le premier d'entre eux se situe précisément au sein des institutions qui appartiennent à l'État. Outre les juges, les policiers et les militaires auxquels je faisais rapidement allusion, je pense ici d'abord et avant tout aux dirigeants élus qui exercent le pouvoir au sein du gouvernement du jour.

Le rôle de ces dirigeants est fondamental puisqu'ils détiennent l'ensemble du pouvoir législatif et l'essentiel du pouvoir exécutif au sein de l'appareil étatique. Leur élection permet la mise en place des valeurs dont leurs programmes politiques sont porteurs et, en ce sens, leurs projets sont représentatifs de ce que l'on souhaite collectivement construire comme société. Comme ils sont les premiers détenteurs du pouvoir politique formel, leurs choix et décisions, quoi qu'on en dise et qu'on en pense, ont un effet significatif sur chacun d'entre nous.

Or, les fonctionnaires ont essentiellement pour tâche de les accompagner dans l'ensemble de leurs interventions, autres bien sûr que celles qui sont de nature purement partisane. Ils le font d'abord en amont des décisions, lorsqu'ils analysent, comparent et précisent les volontés des élus, souvent exprimées de manière schématique dans les programmes de parti et les engagements électoraux.

Mais ils le font aussi en aval de ces décisions, dans le cadre de l'application et de l'évaluation d'une multitude de politiques publiques qui touchent tous les volets de notre vie collective et individuelle: sécurité publique, éducation, santé, sécurité sociale, environnement, culture et loisir, etc. En complémentarité, dirigeants élus et fonctionnaires sont les principaux responsables des innombrables arbitrages politiques et administratifs nécessaires pour assurer l'ordre public, ainsi que la cohésion et la justice sociales.

En marge de la fonction publique proprement dite, objet de mon propos, je ne voudrais surtout pas passer sous silence la multitude d'organisations essentielles qui participent également à la prestation de services publics, particulièrement dans les réseaux de services à la petite enfance, d'éducation, d'enseignement supérieur, de santé et de services sociaux. Ils constituent l'administration publique au sens le plus large du terme; environ 400 000 personnes y contribuent au jour le jour au mieux-être de toute la communauté.

L'accent que je mets ici sur les acteurs publics n'enlève rien à l'importance des acteurs non étatiques qui contribuent à leur façon à la société idéale que nous recherchons. Il y a d'abord ceux qui assurent la production des biens et services que nous consommons, une multitude d'entreprises et d'organisations de toute nature, commerciale et autre. Elles sont en bonne partie responsables de notre qualité de vie, l'un des facteurs de notre stabilité sociale et de notre prospérité.

Il faut également être conscient du rôle essentiel de ceux qui, par leur réflexion et leur création, nous permettent d'avancer collectivement. D'abord, les représentants des médias, dont le regard critique sur nous-mêmes et l'œil porté sur l'extérieur du Québec nous obligent à une remise en question constante, à la fois de nos institutions et des actions qu'elles posent.

Contribuent également à cette fonction critique les groupes de pression, les syndicats et les associations professionnelles qui, dans une perspective plus étroite, soit celle de leurs intérêts immédiats ou de la

cause particulière qu'ils défendent, prennent position publiquement et nous obligent collectivement à tenir des arbitrages tenant compte de l'intérêt de tous.

C'est aussi le rôle des universitaires et chercheurs chargés de faire avancer et de diffuser les connaissances dans leur secteur d'activité ; ils sont dépositaires d'un savoir considérable, dont ils contribuent à repousser constamment les limites. Finalement, il faut reconnaître ici le rôle fondamental des créateurs et artistes qui pressentent et annoncent les changements à venir. Ils agissent souvent sur la base d'une intuition qui n'emprunte pas la voie de la rationalité, mais s'exprime plutôt dans l'univers de l'esthétique et de l'émotion, ce qui nous rejoint d'autant plus. Cet univers effervescent est en large partie responsable de l'évolution dans une société toujours en recherche.

Je te mentionne brièvement ces groupes d'acteurs de la société civile d'abord parce qu'en toute humilité chacun devrait demeurer conscient du rôle respectif des autres institutions dans une société démocratique. Celle-ci constitue une construction complexe dont chaque élément joue un rôle essentiel dans l'équilibre global recherché. Il faut le reconnaître, et cela, même lorsque leur rôle est par définition appelé à nous contrarier, ce qui est souvent le cas, par exemple, de la presse et des groupes de pression lorsqu'on œuvre dans l'appareil étatique... Leurs critiques sont en effet beaucoup plus fréquentes que leurs coups d'encensoir!

Mais je les mentionne également pour mettre en évidence que la plupart de ces acteurs sont très conscients de faire partie d'un groupe important qui mérite reconnaissance dans la communauté ; il devrait selon moi en être ainsi de cette institution qu'est la fonction publique. Souvent, cependant, c'est loin d'être le cas, et beaucoup d'entre nous, au-delà du fait qu'ils jugent leur rôle important au quotidien, ne sont pas vraiment conscients de leur appartenance collective à une institution essentielle de l'État.

Or cette conscience est pertinente pour plusieurs raisons : pour mieux comprendre et affirmer son rôle, pour mieux savoir comment l'exercer, pour comprendre le fondement des protections et obligations qui sont les nôtres (impartialité et neutralité), les valeurs qu'on doit soutenir dans la tourmente (compétence, neutralité, objectivité et rigueur) et, enfin, pour susciter un légitime sentiment d'appartenance.

C'est une réalité qu'on a individuellement tendance à perdre de vue, n'étant qu'un acteur dans une entité appartenant à une immense organisation. Les personnes qui appartiennent à d'autres institutions ne se

gênent habituellement pas pour souligner leur appartenance institutionnelle et en être fières. Par exemple, les juges, très près de nous, n'ont aucun doute qu'ils sont l'expression d'un pouvoir fondamental au sein de l'État et n'hésitent pas à l'affirmer.

Il faut dire que la fonction publique n'est pas une institution qui aime se mettre en évidence, pas plus pour ses bons coups que pour ses mauvais. Le rôle d'accompagnement des fonctionnaires s'accommode mal d'une visibilité sur la place publique. Cela résulte du principe d'anonymat qui caractérise son statut: l'action gouvernementale et la défense publique de celle-ci sont la responsabilité des ministres, représentants politiques du peuple et décideurs ultimes.

Dans ce contexte, il est en quelque sorte institutionnellement contre nature de souligner le travail effectué à l'intérieur de l'appareil, et cela, tant pour les fonctionnaires que pour leur ministre. Il ne s'est donc pas développé de tradition de reconnaissance pour ce qu'apportent les fonctionnaires à l'action gouvernementale.

Mais, depuis quelques années, sans doute à l'instigation de ce que fait maintenant systématiquement l'entreprise privée, des regroupements ou associations d'administrateurs publics ont décidé de prendre les choses en main à ce sujet. Par exemple, l'Institut d'administration publique du Canada, à l'échelle canadienne, et l'Institut d'administration publique de Québec, à l'échelle québécoise, remettent chaque année un certain nombre de prix d'excellence et de marques de reconnaissance dans divers secteurs (fonction publique, secteur municipal, réseau de la santé et des services sociaux, réseau de l'éducation, etc.).

Les organisations désireuses de présenter une réalisation collective ou individuelle soumettent leur candidature suivant diverses formalités et conditions. Un comité de sélection constitué de pairs effectue les choix qui s'imposent. Un événement officiel, auquel se joignent très souvent des ministres, rend hommage aux finalistes et aux gagnants. Les médias prennent le relais avec de plus en plus d'intérêt et informent le grand public des réalisations primées.

Cette initiative est excellente à plusieurs points de vue. Outre de reconnaître l'excellence de multiples projets et de leurs équipes, elle lève le voile sur des réalisations d'exception dont d'autres organisations publiques peuvent s'inspirer. Cette occasion de célébration pour l'administration publique dans son ensemble permet ainsi d'abattre les cloisons qui existent entre les secteurs d'activité et les entités pour découvrir les meilleures pratiques qui y ont cours.

Suivant la même tendance à la discrétion et à la réserve administrative, c'est toujours un dilemme pour le gouvernement de déterminer s'il faut répondre aux commentaires publics négatifs visant le travail des fonctionnaires ; on y trouve occasionnellement des lacunes ou des erreurs et, quelquefois, une évidente mauvaise foi dans le traitement.

Au lieu de répliquer à l'auteur du commentaire, on a souvent tendance à plier l'échine et à attendre que la tempête passe. On argumente que répondre « serait mettre de l'huile sur le feu » ou « apparaîtrait comme une attitude défensive et suspecte » ou « mettrait le ministre à risque ». On laisse porter, espérant que les médias passeront à autre chose, ce qui est le cas la plupart du temps.

Les fonctionnaires éprouvent un sentiment d'impuissance et d'injustice de voir leur travail ainsi injustement malmené. Confronté à ces situations à quelques reprises, j'aurais souhaité être plus proactif, plus combatif pour rétablir les faits. Ce sont cependant les autorités politiques qui ont le dernier mot sur les interventions possibles sur la place publique, une situation qu'il faut vivre avec humilité, comme bien d'autres...

Bon, je te laisse réfléchir à ces cruelles considérations sur la profession...

P.-S. Pour illustrer le caractère caricatural de la vision qu'on a souvent de la fonction publique, je te rapporte, de mémoire, les propos d'un ancien ministre, relatés par un collègue universitaire, Jacques Bourgault, professeur associé à l'ENAP, dans le cadre d'une recherche sur les relations entre le politique et l'administratif : « *De manière générale, les hauts fonctionnaires ne sont pas vraiment compétents, mais tous ceux avec qui j'ai travaillé l'étaient assurément!* » (Je cite de mémoire.)

Cela reflète, à mon avis, l'attitude générale du public. On observe souvent que nos concitoyens jugent sévèrement l'ensemble de l'institution étatique, particulièrement l'administration publique, élus et fonctionnaires. En revanche, lorsqu'interrogés plus précisément sur la qualité des services publics qu'ils ont reçus à droite et à gauche, ils se déclarent généralement satisfaits : c'est en quelque sorte la confrontation entre le préjugé et la réalité qui s'exprime ici.

Ces préjugés envers les fonctionnaires sont profonds et tenaces. Heureusement, ou malheureusement, bien d'autres groupes, avocats, comptables, policiers, etc., sont la cible de ces jugements sommaires et stéréotypés que l'on partage dans nos conversations légères et nos blagues autour d'un bon verre de vin. L'esprit humain a besoin de telles

généralisations et simplifications ; une appréhension réductrice d'une réalité qui est, par définition, d'une trop grande complexité. Ces raccourcis nous facilitent la vie et nous réconfortent à l'égard de nos propres lacunes.

Au cours de mes années de service dans la fonction publique, je me suis toujours présenté comme étant à l'emploi du «gouvernement du Québec», lorsqu'on me questionnait sur mon emploi. Cela incitait mes interlocuteurs à me demander ce que je faisais exactement... dans cet univers bureaucratique et gris. Lorsque je leur donnais des explications sur mon rôle, à ma grande surprise, la plupart se montraient intéressés et, le plus souvent, surpris et impressionnés par ce qu'on devait faire au jour le jour.

Encore ici, l'ignorance est la mère de nos préjugés et de notre intolérance envers ce qui nous échappe. Les difficultés d'intégration des immigrants dans toutes les sociétés sont sans doute en bonne partie dues à un phénomène de même nature.

Je termine avec cette citation du philosophe grec Plutarque dans ses *Avis aux hommes politiques* qu'un ami m'envoyait récemment et qui illustre très bien la profondeur historique de la sévérité dont on fait preuve à l'égard de nos élus: «Les moindres fautes paraissent beaucoup plus considérables dans la vie des grands et des hommes d'État. L'opinion qu'on a communément de la grandeur et de l'importance de leur dignité fait croire à la multitude qu'elle ne doit être ternie par aucun vice ni par la moindre imperfection» (Plutarque, 2017, p. 18-19).

## Une étape cruciale à franchir

---

Mais non, restons calmes, ce n'est pas une montagne à escalader ce processus de qualification à la fonction publique! Oui, certes, il y a des règles à suivre et des étapes à franchir, mais une certaine lourdeur administrative est l'apanage de bien des entreprises de grande taille; on n'entre pas ici dans une PME familiale.

Le formalisme du recrutement que tu redoutes existe dans une certaine mesure. Il n'est cependant pas gratuit et vient du fait que, outre sa taille exceptionnelle, la fonction publique est une institution assujettie à des règles fondamentales tenant à son statut et à ses caractéristiques intrinsèques; d'ailleurs, toutes les fonctions publiques sont à cet égard relativement semblables.

Par définition, ni les règles ni la procédure à suivre ne peuvent ici être laissées à la discrétion de chacun des ministères et des organismes qui composent la fonction publique. N'oublions pas qu'un candidat recruté dans un organisme pourra poursuivre sa carrière dans d'autres entités administratives; quelques dénominateurs communs s'imposent donc, notamment une réglementation appliquée uniformément dans l'appareil administratif.

Cet encadrement se trouve dans la Loi sur la fonction publique, une loi-cadre qui définit les principes essentiels de gestion du personnel œuvrant dans les ministères et les organismes de la fonction publique; plusieurs règlements s'y ajoutent. En passant, j'espère avoir plus tard l'occasion d'expliquer que les autres grands volets de la gestion administrative, que ce soit en matière financière, matérielle, informationnelle ou contractuelle, font aussi l'objet de lois-cadres qui s'appliquent de la même façon à tout l'appareil gouvernemental.

Cette loi prévoit donc les règles de base du processus de recrutement des candidats. La première de ces exigences touche la compétence; il s'agit du premier critère de sélection, ce que le système britannique appelle le Merit System. En vertu de l'article 48 de la Loi sur la fonction publique, «l'évaluation des candidats se fait sur la base des critères de connaissances, d'expériences ou d'aptitudes qui sont requises pour l'emploi ou les emplois à pourvoir». Cela suppose une vérification objective et rigoureuse, comme le souligne l'article 49, qui prévoit que la procédure d'évaluation «doit être de nature à permettre de constater impartialement la valeur des candidats».

Ensuite, un principe d'accessibilité veut que le recrutement soit ouvert à tous ceux qui souhaitent faire valoir leurs compétences; cette «égalité d'accès de tous les citoyens» constitue une autre exigence de la Loi sur la fonction publique, et elle est jumelée à une autre visant cette fois «la contribution optimale, au sein de la fonction publique, des diverses composantes de la société québécoise» (art. 3).

Conformément à ces deux principes, l'article 45 exige que les appels de candidatures soient faits de façon à «fournir aux personnes susceptibles de satisfaire aux conditions d'admission une occasion raisonnable de soumettre leur candidature». On se retrouve donc souvent avec de très nombreux dossiers; par exemple, un concours d'agent de secrétariat ou de préposé aux renseignements pourra donner lieu à des centaines, voire à des milliers de manifestations d'intérêt.

C'est le président du Conseil du trésor qui a la responsabilité d'administrer ces processus de recrutement, une tâche qu'il peut, en vertu de la loi, déléguer à des sous-ministres ou dirigeants d'organismes, ce qui est fait systématiquement. Ainsi, lorsqu'il s'agit d'appels de candidatures pour des classes d'emploi touchant plusieurs ministères, c'est un organisme gouvernemental, le Centre de services partagés du Québec (CSPQ), qui entre en action. Il s'agit d'une société d'État offrant ses services non pas à la population, mais aux ministères et à beaucoup d'organismes administratifs.

Mais lorsqu'il s'agit de classes d'emplois surtout ministériels, par exemple dans le domaine de la justice ou du transport pour des professionnels spécialisés pour ce genre de mission, la délégation est attribuée au ministère le plus directement concerné. Cela donne lieu à des appels de candidatures et à des procédures d'évaluation administrés de manière

sectorielle; les banques de candidats constituées de cette façon peuvent cependant être utilisées par tous les autres ministères et organismes pour leur dotation.

Un mot sur le CSPQ, dont on entend souvent parler à l'intérieur de l'appareil gouvernemental. Créé en 2005, il a pour mandat général de systématiser et d'intégrer la gestion de plusieurs types de services administratifs requis dans l'appareil gouvernemental; on cherche à éviter que les diverses entités multiplient des services de soutien identiques.

En regroupant et en centralisant ceux-ci, on recherche une plus grande efficacité, notamment des économies d'échelle. Son rôle s'étend d'ailleurs à bien d'autres secteurs que celui du recrutement du personnel: gestion de la paye, remboursement des dépenses de fonctionnement, édition (il est l'Éditeur officiel du Québec), gestion des droits d'auteur, reprographie, services informatiques, messagerie, etc.

Les appels de candidatures publics constituent le signal que l'État entend recruter dans un secteur donné; depuis 2015, la loi permet que ces appels puissent être d'une période indéterminée, ce qui fait que les candidats intéressés peuvent se présenter en tout temps. Ce sont ces appels qu'il faut surveiller pour postuler; pour cela, il faut consulter le portail «Carrières» du gouvernement du Québec et même s'y inscrire pour recevoir des alertes annonçant des appels de candidatures.

Si tu décides de te lancer dans l'aventure, tout s'amorce ici. Tu remplis d'abord le formulaire prescrit qui devra démontrer que tu remplis les conditions d'admissibilité pour le poste qui t'intéresse. Ensuite, c'est l'étape cruciale, tu devras subir un examen de qualification. Sache qu'on ne vise pas ici à savoir si, comme professionnel diplômé, tu connais les règles de l'art de ta discipline. Diantre, tu sors à peine de l'université, ce serait bien le comble que tu n'aies pas les connaissances requises dans ton propre domaine d'expertise!

Non, on cherche plutôt à vérifier si tu possèdes les habiletés et les aptitudes te permettant de répondre aux exigences du poste convoité. Dans le jargon de la gestion des ressources humaines, il s'agit de vérifier si les candidats possèdent le savoir-faire et le savoir-être nécessaires. Cet examen peut prendre diverses formes, mais dans le cas d'un concours pour un poste professionnel, le nombre de candidatures a toutes les chances d'entraîner un examen écrit. Si tu veux en savoir plus sur la nature de ces examens et la façon de s'y préparer, tout est bien expliqué sur le portail «Carrières».

Une fois cette première étape franchie avec succès, tu seras inclus dans la banque des personnes qualifiées pour le poste visé. Tout n'est pas acquis pour une éventuelle nomination dans un emploi particulier. Une étape déterminante reste à venir : l'entrevue d'embauche par l'employeur potentiellement intéressé à retenir tes services. En effet, une fois la banque constituée, le ministère ou l'organisme qui recherche des candidats effectuera un repérage selon le profil qu'il recherche à l'intérieur de la liste des candidats qualifiés. Il pourra à sa guise en convoquer un ou plusieurs pour voir dans quelle mesure ils correspondent au poste particulier qui doit être doté. La loi prévoit en effet que l'employeur éventuel peut procéder à une «évaluation complémentaire en fonction de la nature et des particularités de l'emploi à pourvoir» (art. 53).

Dans une dynamique cette fois relationnelle et individuelle, l'entrevue permet de mettre les candidats à l'épreuve afin de mieux saisir leur personnalité. Pour celui qui la subit, une entrevue comporte toujours une dose d'imprévu et de stress. Il y a d'ailleurs des bouquins rédigés expressément pour mieux comprendre la mécanique et les pièges d'un tel test. Tu aurais intérêt à faire une rapide vérification de ce que leurs auteurs d'aujourd'hui disent sur le sujet. On ne subit pas fréquemment ce genre d'épreuve éliminatoire et, chaque fois, le stress aidant, on est porté à en mésestimer ou oublier les règles fondamentales. Or, tout peut s'y jouer rapidement ; des experts prétendent même que tout se joue dans les premières minutes de la rencontre...

Au terme de l'entrevue, si l'employeur potentiel souhaite retenir ta candidature, il est probable qu'il procède à une dernière démarche, informelle toutefois : consulter des personnes pouvant donner une opinion aussi neutre et objective que possible sur les candidatures considérées, par exemple un ancien supérieur immédiat, un collègue de travail, un professeur, etc. L'expérience démontre que certains candidats, tout à fait indésirables, ont l'exceptionnelle capacité de franchir avec succès toutes les étapes d'un processus de sélection : ils connaissent les bonnes réponses à formuler lors des examens écrits, souvent pour les avoir passés à plusieurs reprises, et maîtrisent tout à fait l'art de démontrer *in abstracto* les habiletés et aptitudes attendues.

Si l'on omet d'obtenir de telles références, des traits de personnalité que seule la vie en organisation permet de révéler peuvent très facilement nous échapper. En entrevue, le comité est forcément limité dans sa recherche sur ce plan par la nécessité d'avoir recours à des mises en

situation. Or, celles-ci sont, par définition, artificielles et largement dépourvues des éléments humains, souvent les plus complexes à gérer et les plus déterminants.

La perception de personnes de référence constitue donc un véritable test de réalité pour les candidats ; elles sont les mieux placées, si elles en ont l'honnêteté et le courage, pour révéler les forces et faiblesses réelles des candidats. Tu as tout intérêt d'ailleurs à fournir toi-même le nom de quelques personnes pouvant être consultées, après les avoir avisées qu'elles pourraient l'être.

Tu me diras sans doute que ce mécanisme de recrutement est d'une grande lourdeur. Il l'est quelque peu en effet et c'est d'ailleurs pourquoi il prend généralement quelques mois pour livrer ses fruits. N'oublie jamais qu'au-delà des motifs d'ordre institutionnel décrits plus haut, il y a également ici une réalité fondamentale de gestion qui plaide pour la rigueur et la prudence dans la sélection. Rien n'est plus important dans une organisation que les personnes qui y œuvrent : la bonne personne multipliera les bons coups et facilitera la vie à tous, un mauvais choix additionnera plutôt les erreurs et compromettra les activités de l'organisation et, peut-être, le climat de travail. Aussi doit-on voir le processus de sélection comme un puissant levier pour la performance d'une organisation.

Et cette réalité est d'autant plus vraie dans l'administration publique. La plupart des employés disposent d'une permanence et d'une sécurité d'emploi qui font qu'il est difficile, lorsqu'ils sont devenus employés permanents, de les congédier pour un manque de compétence. Leur nomination peut donc facilement se transformer en un emploi à vie ou s'échelonnant sur de nombreuses années. C'est une raison de plus pour qu'un gestionnaire avisé apporte toute l'attention requise à la sélection de ses collaborateurs.

Tu constateras éventuellement par toi-même le sérieux des étapes de ce processus d'embauche. Je t'encourage à faire de même dans ta préparation ; ce n'est pas le moment d'agir en dilettante ou de manière nonchalante. Au contraire, c'est une épreuve où une bonne préparation est absolument requise. Tu trouveras sur le site Internet ou dans le rapport annuel de gestion de l'organisation qui envisage de te recruter toutes les données pour mieux la connaître et être en mesure de répondre avec aplomb aux questions posées. Les personnes qui examinent ta candidature s'attendent à ce que tu aies cherché à connaître le milieu où tu serais appelé à travailler. Élémentaire!...

Avant de terminer, je dois te mentionner que le processus de recrutement dont je t'ai parlé ici est celui qui s'applique à toute la fonction publique, à l'exception d'une catégorie d'emplois bien particulière, celle des « administrateurs d'État » : il s'agit essentiellement des fonctionnaires qui occupent sur une base permanente des fonctions de sous-ministres, sous-ministres associés ou sous-ministres adjoints, quelle qu'en soit l'appellation.

En vertu de la Loi sur la fonction publique, qui leur consacre une section particulière, les titulaires de ces postes sont nommés par décret à la discrétion du gouvernement, sur proposition du premier ministre. Le même processus s'applique pour les dirigeants d'organisme et les quelques sous-ministres engagés sur une base contractuelle pour un mandat déterminé, qui n'ont pas le statut de fonctionnaire.

Aucune procédure formelle n'encadre la sélection préalable pour ces postes ; celle-ci est confiée au Secrétariat aux emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif, le ministère du premier ministre, dont j'aurai à reparler plus loin. Ce secrétariat constitue une banque de candidats potentiels, évalue chacun d'eux en regard des emplois à combler et conseille le premier ministre pour les nominations à venir ; depuis une dizaine d'années, un programme destiné à la relève a été mis sur pied pour repérer les candidats potentiels et leur accorder une formation appropriée.

La discrétion dont le législateur a voulu entourer ce processus d'exception a pour but de sélectionner rapidement des candidats ayant à la fois les compétences requises pour la fonction et une capacité de transiger avec le niveau politique, une condition essentielle à ce niveau de responsabilité. Bien entendu, cette marge de manœuvre a pour effet corollaire d'ouvrir accessoirement la porte à des nominations politiques, par exemple pour d'anciens conseillers au sein des cabinets ou des candidats malheureux lors d'une élection.

Lorsque des doutes émergent quant à la compétence des personnes nommées eu égard aux fonctions qu'elles sont appelées à occuper, de telles nominations, faites sans processus formel, prennent facilement une teinte de partisanerie et soulèvent instantanément les critiques de l'opposition, des médias et des observateurs. Plusieurs souhaitaient en conséquence un processus plus ouvert et plus transparent pour les postes de ce niveau.

À l'automne 2017, le premier ministre du Québec annonçait précisément un changement majeur en cette matière pour les nominations des dirigeants des organismes administratifs: dorénavant, les postes ouverts feront l'objet d'un appel public de candidatures sur une plateforme numérique: exigences requises et procédure de sélection applicable y figureront. On peut espérer que la même approche sera ensuite étendue, à tout le moins, aux nominations de sous-ministres adjoints et de sous-ministres associés.

P.-S. Au cours de mes années de service, j'ai été témoin de quelques erreurs de recrutement monumentales qui ont pesé lourdement sur les organisations fautives. J'ai dû en effet affronter quelques situations très difficiles à gérer résultant d'erreurs de jugement commises lors de la sélection des personnes retenues.

Dans de tels cas, je ne te cache pas que mon premier réflexe était de vérifier comment avait pu se dérouler cette sélection. À deux reprises, j'ai pu constater que, lors d'une mutation entre deux entités administratives de la fonction publique, on n'avait même pas pris le temps de documenter adéquatement les conditions de départ de leur dernier emploi des recrues problématiques et, encore moins, de parler à leurs anciens supérieurs pour en savoir davantage. Erreurs fatales, je l'ai déjà dit, car des années de service dans un environnement réel en diront bien plus que les propos échangés lors d'une entrevue de soixante minutes.

J'ai aussi été témoin de terribles erreurs de la part de candidats. Lorsque j'étais à l'École nationale d'administration publique, je participais à un concours pour engager un professeur en administration publique. On demanda à un candidat pourquoi son *curriculum vitæ* ne comportait pas d'articles ou de livres. Il répondit en toute simplicité: «*Vous savez, il y a tellement de choses qui s'écrivent aujourd'hui et qui sont sans valeur. Je préfère attendre et, un jour, publier un seul livre qui fera sa marque dans toute l'administration publique!*» Inutile de te dire que cette candidature a été rejetée, avec un sourire par surcroît. Lors de telles entrevues, la franchise est certes de mise, mais la prétention n'a jamais sa place.

Parce qu'elles posent précisément un énorme défi d'appréhension de l'âme humaine, j'ai toujours adoré faire des entrevues de sélection, que ce soit dans la fonction publique pour des collaborateurs ou à l'ENAP pour des collègues professeurs et des étudiants. Au cours d'un tel exercice, il s'agit ni plus ni moins que d'évaluer en quelques minutes si une personne correspond à nos attentes et si elle sera capable de s'intégrer à

une équipe ayant déjà sa propre individualité. Et cela, sur la base de bien peu de renseignements, quelques données écrites et des propos échangés lors d'une brève rencontre: mais à qui avons-nous véritablement affaire?

Et crois-moi, c'est une erreur de penser qu'il s'agit là surtout d'une opération mathématique de pointage à l'égard de critères précis. Oui, certes, on encadre beaucoup cette procédure, mais les responsables de la sélection n'en perdent pas pour autant leur sensibilité et leur jugement. Il faut que cela clique entre eux et les candidats! Qu'on appelle cette affinité «avoir des atomes crochus» ou «être sur la même longueur d'onde», cet élément relationnel et humain est lui aussi important. Il faut que le candidat nous donne le goût de travailler avec lui et qu'il nous dise ce qu'il peut nous offrir.

Il s'agit évidemment beaucoup d'une question d'attitude, de savoir-être quoi. De nos jours, la convivialité professionnelle est importante sur le marché du travail, particulièrement dans la fonction publique où la plupart des dossiers se travaillent en équipe et transitent à plusieurs niveaux d'autorité. Pour apporter sa contribution, il faut faire preuve d'écoute, d'empathie, d'esprit d'équipe et de souplesse. Il faut savoir partager et confronter ses idées.

Tiens bien compte de cet élément humain lors de tes possibles entrevues. À ce sujet, je termine avec deux conseils tout simples qui constituent ici les règles de base des relations interpersonnelles: premièrement, tu donnes une poignée de main ferme en arrivant et en partant; deuxièmement, tu conserves constamment un contact visuel avec tous les membres du comité de sélection, pas seulement avec la personne qui t'a accueilli en entrevue ou celle qui semble la diriger.

## Ni riche ni pauvre

---

Tu soulèves de manière tout à fait légitime la question de ta rémunération éventuelle: sommes-nous payés de manière raisonnable et équitable dans la fonction publique? Eh bien, tu touches là un autre point de disparité avec le secteur privé: en matière de rétribution du personnel, on fait face encore ici à deux régimes établis sur des bases différentes.

Ta question a comme toile de fond une problématique complexe, celle de comparer la rémunération entre ces deux secteurs. C'est une chose, comme je le ferai plus bas, de qualifier la rémunération des fonctionnaires comme étant globalement tout à fait raisonnable, c'en est une autre de la comparer méticuleusement avec ce qu'offre l'entreprise privée dans des emplois similaires.

Il s'agit là d'une problématique qu'à la fois le gouvernement et les syndicats ont voulu clarifier le plus possible et qui donne lieu à une incessante guerre de chiffres. Cette donnée est en effet apparue à ce point importante aux autorités politiques qu'en 1982 le législateur a créé par loi un organisme gouvernemental, l'Institut de recherche et d'information sur la rémunération, dont c'était le principal mandat. Il a été intégré en 1999 à un nouvel organisme, l'Institut de la statistique du Québec, dont la vocation est évidemment plus large que celle de la rémunération.

L'Institut publie annuellement les données permettant d'effectuer des comparaisons entre les diverses conditions de travail liées à la rémunération et prévues dans les conventions collectives du secteur public avec celles observées dans le secteur privé pour les entreprises de 200 employés et plus. Au moment où je t'écris, les plus récentes données sont de la fin de novembre 2017; je reviendrai sur certaines d'entre elles un peu plus loin.

La question a donc donné lieu au fil des ans à une multitude d'exercices qui n'apportent évidemment pas de réponse absolue ou définitive. Toute comparaison a en arrière-plan des contextes et des conditions de travail qui ne sont pas les mêmes et qui rendent les conclusions difficiles et litigieuses. En outre, les données et les constatations sont susceptibles de varier au fil des années.

Pour ma part, je vais éviter les guerres de chiffres et tenter plutôt de te donner mon opinion le plus simplement possible. D'abord, pour t'exposer mon point de vue de manière globale, je vais simplement rappeler cette remarquable boutade de Pierre De Celles, mon patron à l'École nationale d'administration publique dans les années 1990 : « *En choisissant de travailler dans le service public, tu fais le choix de n'être jamais riche, mais également celui de n'être jamais pauvre!* » Eh bien, après toutes ces années, je ne peux que lui donner raison et constater que j'ai toujours été traité de manière tout à fait acceptable, sans pour autant en être arrivé à amasser une fortune à partir de mon salaire.

Pour comprendre la nature de la rémunération globale dont tu disposerais éventuellement, il faut distinguer plusieurs groupes d'avantages, financiers et autres. Le **premier volet** de cette rémunération est évidemment celui du salaire proprement dit. Ici, rien de spectaculaire, mais tu peux t'attendre, je le disais plus haut, à un traitement que je qualifierais de raisonnable, tout au plus.

Ce salaire sera très probablement en deçà de ce que tu gagnerais dans le secteur privé pour les mêmes fonctions. Les salaires du secteur public ne sont pas toujours au diapason de l'évolution de la richesse collective ou, même, de l'offre et de la demande. Les plus récentes conventions collectives ont le plus souvent été négociées sous l'influence de cette grande priorité gouvernementale qu'est la lutte contre le déficit annuel et la dette accumulée au fil des années ; j'y reviendrai certainement.

Dans certains corps d'emploi, les différences sont plus significatives, le gouvernement n'étant pas toujours en mesure de s'adapter rapidement et adéquatement aux mouvements de l'offre et de la demande qui sont omniprésents dans le privé dans un contexte de compétitivité. Il arrive même qu'un tel retard cause des problèmes d'attractivité et de rétention du personnel dans l'appareil gouvernemental ; ce phénomène a été observé récemment dans l'univers des technologies de l'information, du génie et de la comptabilité.

Bien sûr, tu n'as aucun pouvoir de négociation individuelle en la matière; selon la catégorie et le corps d'emploi auquel tu appartiens, ton salaire est fixé sur la base d'échelles préétablies, en tenant compte de ta formation et de tes années d'expérience au moment de ta nomination. Tu pourras cependant progresser d'un échelon par année dans la mesure où ton rendement sera à tout le moins satisfaisant.

Pourront s'y ajouter de modestes primes, rien à voir avec celles qui peuvent être consenties dans l'entreprise privée, après évaluation du rendement. En plus, tu pourras parfois avoir l'occasion de faire des heures supplémentaires de manière ponctuelle. Et, bien sûr, j'espère qu'un jour tu décideras d'accéder à des fonctions de gestion avec une rémunération à l'avenant.

Malheureusement, il faut ajouter que ces diverses mesures associées à la rémunération proprement dite peuvent occasionnellement faire l'objet de décisions défavorables de la part des autorités gouvernementales, en raison, par exemple, d'une situation budgétaire difficile. Ainsi, il arrive, et je l'ai vécu à quelques reprises, que les salaires soient gelés ou même réduits pour une période donnée. Il en est de même pour les primes, qui peuvent être suspendues temporairement.

Bref, l'aspect essentiellement pécuniaire de la rémunération comporte un léger manque à gagner et une certaine volatilité intrinsèque. Sur ce plan, selon l'Institut de la statistique, au cours des dernières années, la position des fonctionnaires par rapport à celle des salariés du secteur privé s'est quelque peu détériorée. Leur situation à l'égard des autres volets de rémunération est cependant bien différente.

Le **deuxième volet** de la rémunération globale qu'il te faut considérer est celui des avantages sociaux, particulièrement généreux dans le secteur public. Je pense d'abord ici à la durée de la semaine de travail, aux jours fériés, aux congés liés à la vie personnelle ou aux responsabilités familiales, ainsi qu'aux vacances payées; par exemple, celles-ci sont de 20 jours après seulement une année de service, ce qui est exceptionnel sur le marché du travail.

À cela s'ajoutent les bénéfices du régime de retraite, où l'employeur contribue largement pour offrir des rentes qui sont habituellement à «prestations déterminées», donc très avantageuses à long terme. Il faut savoir que de telles rentes sont largement à l'abri des fluctuations dans la capitalisation des régimes, qui sont souvent une source de maux de tête pour les contributeurs.

Je me doute bien que ce genre de bénéfice financier t'apparaît bien lointain, mais ce serait une très grave erreur de perspective de ne pas le considérer pour évaluer ta rémunération de manière globale. Étant moi-même à la retraite depuis quelques années, je suis en mesure de saisir l'importance cruciale de cette forme de rémunération différée.

En outre, les congés parentaux accordés dans le secteur public sont particulièrement intéressants et favorisent grandement cette réalité très contemporaine de la conciliation travail-famille. D'ailleurs, d'autres mesures se sont ajoutées au fil des décennies pour favoriser les aspirations familiales ou personnelles des employés. Je pense ici à la possibilité d'aménager son temps de travail de manière à concilier les exigences des horaires liés aux contraintes de la gestion d'une famille et, même, de réduire son temps de travail, par exemple à quatre jours semaine, pour être plus présent auprès de ses proches. Il est même possible pour un employé de s'aménager un congé différé autorémunéré, en se privant d'une partie de sa rémunération pendant quelques années en vue d'accumuler la somme requise pour s'absenter pendant une période donnée.

Des jours de maladie rémunérés sont également reconnus et peuvent être cumulés s'ils ne sont pas utilisés au cours d'une année. Le gouvernement entend cependant resserrer sa politique à cet égard. Ainsi, dans la plus récente convention collective des « fonctionnaires » (il s'agit ici d'une catégorie importante de salariés et non de l'ensemble des employés du gouvernement du Québec), dont le contenu devrait logiquement être repris dans les conventions à venir, notamment celle des professionnels (une autre catégorie de salariés, sans doute celle à laquelle tu appartenais), il est prévu depuis le 1<sup>er</sup> avril 2017 que les jours de maladie sont de 10 par année, comparativement à 12 antérieurement. S'ils ne sont pas utilisés, ces jours peuvent être accumulés, mais jusqu'à un maximum de 20. Ainsi, à la fin de chaque année civile, si un employé a plus de 20 jours dans sa réserve, l'excédent fait l'objet d'un paiement.

Jusqu'à tout récemment, figure-toi que les jours non utilisés pouvaient être accumulés indéfiniment et « utilisés » au moment où l'employé quittait. Cela a d'ailleurs donné lieu à des situations extrêmement difficiles à gérer. Par exemple, j'ai vu des collègues de travail accumuler au fil des années 150 à 250 jours de maladie qu'ils ont pu récupérer sous forme de congés rémunérés juste avant de quitter pour leur retraite. Comme il nous fallait continuer à les payer malgré leur départ, nous ne disposions pas des crédits nécessaires pour les remplacer immédiatement, ce qui créait un vide prolongé dans nos effectifs. Je mentionne ce cas, car la nouvelle politique dont je viens de te parler n'affecte pas les droits acquis de ceux

qui ont accumulé des jours non utilisés au cours des années précédentes; ils pourront prendre un congé équivalent à ces jours de maladie jusqu'au 31 mars 2022. Tu seras donc peut-être témoin de la même situation.

Ces divers avantages qui sont attribués aux fonctionnaires viennent compenser pour l'écart de rémunération auquel je faisais référence. Ainsi, dans son dernier rapport de fin 2017, l'Institut de la statistique concluait que, si les salaires des fonctionnaires étaient globalement en retard d'environ 10% par rapport à ceux de leurs homologues du secteur privé, leur rémunération globale était essentiellement équivalente, si on prenait en considération l'ensemble de leurs avantages sociaux; c'est là que s'établissent l'équilibre et l'équité recherchés entre ces deux univers. Et c'est sans compter le privilège important que je m'apprête à te présenter dans la rubrique qui suit.

Le **troisième volet** de rémunération, si l'on peut dire, a trait à la stabilité de l'emploi, une réalité, cette fois, tout à fait particulière et favorable au service public. Je pense ici essentiellement à la permanence acquise après une période temporaire, très souvent de deux ans, et à la sécurité d'emploi qui l'accompagne dans la majorité des cas. Il s'agit en principe de deux concepts distincts que l'on a souvent assimilés puisqu'ils se cumulent en vertu de la Loi sur la fonction publique et des conventions collectives.

La permanence est généralement définie en relations du travail comme un statut d'emploi continu qui est caractérisé par le fait que l'engagement est «à durée indéterminée», et non pour une période probatoire ou temporaire définie, un an par exemple, au terme de laquelle le contrat doit être renouvelé pour se prolonger. Grâce à ce statut juridique, l'emploi se maintient jusqu'à ce qu'une raison d'ordre administratif ou économique amène l'employeur à y mettre fin, par exemple la volonté de modifier la structure ou la taille de son organisation ou de réduire les effectifs.

La sécurité d'emploi, de son côté, est une protection supplémentaire qui empêche de licencier un employé pour des motifs de nature économique comme ceux que je viens d'évoquer: l'employé se trouve ainsi protégé contre les aléas de cette nature et, même s'il peut être congédié pour des considérations liées à son comportement, il ne peut être licencié en raison des contraintes budgétaires ou administratives que subit son employeur. En vertu de la Loi sur la fonction publique, le statut de permanent apporte également la sécurité d'emploi.

Il s'agit là d'un avantage considérable dont les employés permanents bénéficient. Pour avoir eu à gérer cette protection particulière dans l'appareil administratif, j'ai toujours eu beaucoup de réticences à l'égard de la sécurité d'emploi qui, avec les conventions collectives, s'est étendue à l'ensemble du secteur public québécois. En 1996, j'ai publié un livre pour en dénoncer le caractère excessif: *La sécurité d'emploi dans le secteur public. Essai*.

Il m'apparaissait que, si elle avait pu se révéler nécessaire il y a plusieurs décennies pour contrer des abus trop bien connus dans la gestion d'une fonction publique québécoise faible et désorganisée, cet avantage était maintenant devenu superflu et excessif, et que la permanence constituait une protection bien suffisante, comme c'est le cas dans la quasi-totalité des administrations publiques. Je n'ai pas changé d'idée sur cette question, surtout dans le contexte où, avec les chartes des droits et libertés de la personne, un employé peut à son gré décider de rester au travail au-delà de la limite traditionnelle des 65 ans, celle-ci ayant été jugée discriminatoire.

Tu réalises sans doute à quel point c'est un privilège important que d'être ainsi à l'abri des vicissitudes économiques et administratives qui caractérisent la vie des organisations. Il n'est pas facile de le quantifier précisément sur le plan financier. D'ailleurs, l'Institut de la statistique a fait le choix d'exclure cet élément de sa comparaison de rémunération entre les employés du secteur public et les autres salariés, qui n'en bénéficient généralement pas.

Cela dit, il est évident qu'il a une valeur financière significative et que celle-ci doit être prise en considération dans le choix d'une carrière. Ta génération est certes moins sensible à ce genre d'attribut, puisque plus habituée ou plus conditionnée à une certaine précarité d'emploi, mais il s'agit quand même d'un privilège qui te sera offert sur un plateau d'argent; tu ne pourras même pas y renoncer.

Le **quatrième et dernier volet** dont je veux te parler brièvement est d'une nature très différente, puisqu'il résulte indirectement de l'environnement favorable créé par l'ensemble des protections syndicales qui caractérisent les emplois autres que ceux de gestion. En effet, depuis la syndicalisation des employés du secteur public dans les années 1960, les salariés sont protégés par des conventions collectives dûment négociées et des syndicats vigilants qui défendent les intérêts de leurs membres.

C'est ainsi qu'en cas de litige avec son employeur, sur une question de rémunération comme sur bien d'autres, un salarié bénéficiera normalement de l'appui de son syndicat qui pourra utiliser divers recours garantissant l'objectivité et l'équité des décisions prises à son sujet. Cette grande présence des syndicats dans les relations de travail individuelles ne présente pas que des avantages, mais il va de soi qu'elle apporte une protection bien sentie aux salariés qui œuvrent dans le secteur public.

Tu auras sans doute remarqué que les conditions décrites dans les trois derniers volets sont bien supérieures à celles du premier touchant les salaires proprement dits. Cette situation résulte vraisemblablement d'un phénomène de compensation naturel. Le premier groupe de conditions engendre pour l'employeur des dépenses immédiates, à savoir les sommes qu'il faut investir au jour le jour dans le salaire accordé à des centaines de milliers d'employés. Ainsi, lorsque le gouvernement fait des concessions sur ce plan, ce sont des millions qui sortent des coffres de l'État dans l'immédiat de même que dans les années à venir.

Or, depuis quelques décennies, les gouvernements étant sous une constante pression financière, il est beaucoup plus tentant pour eux de faire aux syndicats des concessions à l'intérieur des autres volets, principalement dans celui qui concerne les avantages sociaux, dont le coût est assumé de manière indirecte et diffuse à l'intérieur de la masse salariale. Par exemple, l'octroi d'une journée de maladie ou d'une semaine de vacances additionnelle n'entraîne pas de dépenses supplémentaires; il constitue plutôt un manque à gagner sur le plan des heures travaillées dont les effets s'échelonnent et s'atténuent dans le temps.

Bien sûr, ces concessions consenties au fil des années s'accumulent et finissent par peser lourdement. Le gouvernement doit donc occasionnellement donner un coup de barre pour rétablir équilibre et équité par rapport au secteur privé. C'est une opération toujours difficile puisque ce sont des acquis dûment négociés et reconnus dans les conventions collectives; elle suscite donc habituellement une confrontation à laquelle le gouvernement doit souvent mettre fin par une loi spéciale.

Bon, tout cela te semble peut-être un peu compliqué, mais je t'incite à soupeser chacun de ces éléments et à les situer dans leur ensemble. Tu réaliseras rapidement l'ampleur des divers avantages accordés aux employés de l'État, si tu les considères globalement plutôt qu'à la pièce, comme certains, dont les syndicats, sont portés à le faire dans leurs récriminations ponctuelles.

Point de fortune acquise, mais des conditions raisonnables ancrées dans une très grande stabilité de rémunération globale qui débouche sur un régime de retraite généreux qui t'accorde une protection financière jusqu'à ton décès et... qui permettra ensuite à un conjoint d'en bénéficier partiellement.

Quoi qu'il en soit, je compte bien que ce n'est pas sur cette seule base que tu prendras une décision éventuelle. Il importe que tu agisses davantage sur la base de convictions et d'une certaine vocation de service envers la collectivité. Car, attention, la fonction publique au quotidien n'est pas un « jardin de roses » et comporte un certain nombre de contraintes et de vicissitudes dont nous parlerons à d'autres occasions.

P.-S. Tu te demandes peut-être comment il se fait que je sois toujours en vie après avoir publié un livre pour remettre en question la sécurité d'emploi dans le secteur public québécois. Bien, il faudrait que tu parcoures le livre pour comprendre. Le ton est respectueux et la proposition bien fouillée, à la fois sur le plan historique et institutionnel. Elle s'appuie également sur le fait que c'est une situation qui est à peu près unique au Québec; une autre manifestation du « modèle québécois » qui consiste souvent à pousser les protections accordées à leur maximum.

Ce livre n'a pas fait tellement de vagues, car les syndicats, principaux opposants dans un éventuel débat, ont préféré, du moins c'est ma perception, faire la sourde oreille plutôt que de croiser le fer sur la place publique. Le gouvernement d'alors n'ayant pas réagi, ils ont sans doute estimé qu'il n'était stratégiquement pas utile de mousser le débat pour le seul plaisir de répliquer à un professeur ayant des idées aussi farfelues.

J'ai cependant participé à quelques débats avec des opposants du côté syndical, ce qui fut toujours très intéressant et finalement plutôt cordial. Mon expérience la plus difficile je l'ai vécue avec des universitaires qui n'ont même pas voulu engager le débat, estimant la proposition en soi irrecevable dans leur milieu de travail. Certains participants n'ont même pas daigné m'adresser la parole: quelle belle ouverture d'esprit pour un milieu censé se nourrir d'esprit critique!

En fin de compte, je n'ai pas provoqué de révolution avec cet ouvrage, et ce n'était pas mon but; mais j'ai quand même eu le plaisir de dire ce que je pensais, comme je le fais dans toutes ces lettres que je t'expédie au fil des jours!

## Un vent de souplesse venu du privé...

---

Tu as été surpris de trouver un *Plan stratégique* et une *Déclaration de services aux citoyens* sur les sites Internet de quelques organismes et ministères où tu es allé fureter, n'est-ce pas? D'abord, bravo, pour avoir eu l'idée d'effectuer cette recherche personnelle; tu es sans doute l'un de nos rares concitoyens à t'être imposé la lecture de cette documentation pour des motifs presque désintéressés!

En fait, ces documents sont d'apparition récente dans l'appareil administratif. Ils n'existaient pas sous cette forme lorsque j'y suis arrivé au début des années 1970. Il s'agit de l'un des nombreux changements survenus au cours des dernières décennies et dont j'ai eu l'occasion d'être témoin. En effet, contrairement au préjugé populaire, l'administration publique n'a rien de statique; elle évolue à sa façon pour diverses considérations et sous différentes impulsions, issues d'une dynamique externe autant qu'interne.

Ce que tu as pu observer est le legs durable que nous a laissé l'une des métamorphoses les plus importantes des 20 dernières années: l'entrée en scène du «nouveau management public», lequel consistait, je caricature un peu, mais c'est ce qu'on disait à l'époque, à «mettre du privé dans le public». Au Québec, comme dans plusieurs autres États, cette volonté est à l'origine d'un ensemble de mesures administratives visant à réformer la gestion de l'appareil public.

Ces mesures de réforme administrative se manifestent et se généralisent après l'apparition, au début des années 1980, des premiers feux rouges à l'égard des finances de plusieurs États. En effet, après des années de développement des politiques publiques et de croissance de l'appareil administratif ayant multiplié les déficits annuels, plusieurs facteurs ont pour effet de sonner la fin de la récréation et de provoquer l'introduction de mesures d'austérité et de redressement.

D'abord, les agences internationales de crédit chargées d'évaluer les gouvernements tirent la sonnette d'alarme à l'endroit de ceux qui se sont mis dans une situation de vulnérabilité. Ensuite, des normes internationales se développent peu à peu pour mesurer ce qui devrait constituer le niveau d'endettement acceptable d'un État, généralement par rapport à son produit intérieur brut (PIB) (par exemple, les rapports déficit annuel/PIB et dette/PIB).

Ainsi, à partir du moment où l'argent devient plus difficile à obtenir par l'endettement et la fiscalité, celle-ci étant aussi portée à un très haut niveau, de sévères mesures de réforme administrative et d'austérité budgétaire s'imposent pour beaucoup d'États. Certains le font en raison d'une situation budgétaire hors de contrôle, alors que d'autres sont motivés par une orientation idéologique conservatrice, dite néolibérale, de réduction de la taille de l'État.

Certains sont motivés par ces deux facteurs ; c'est le cas en particulier du Royaume-Uni, qui adopte des mesures draconiennes de redressement ayant des répercussions considérables tant sur la taille de son administration publique que sur sa gestion. Cette impulsion réformatrice s'échelonne sur plusieurs années et donne lieu à plusieurs expériences qui servent ensuite de point de référence à bien d'autres États.

Les mesures les plus radicales adoptées dans ce contexte ont trait à la taille de l'État lui-même, qu'il faut réduire au profit du secteur privé que l'on estime plus efficace pour la prestation de services. Cela donne lieu, par exemple, à des privatisations de sociétés d'État ou de services publics (délester l'État), à des partenariats public-privé (partager la prestation de services publics) et à diverses formes de sous-traitance (impair et cogérer les services publics).

Mais d'autres changements interviennent également à l'interne, dans la gestion même de l'appareil public. Ils s'articulent autour des idées inspirées de ce *New Public Management* britannique, elles aussi influencées par les pratiques du secteur privé et la pensée libérale. Cependant, toute transposition se révélant délicate en raison des disparités entre les deux secteurs, c'est la mise en évidence d'une distinction conceptuelle qui permet d'implanter avec succès des mesures inspirées de l'entreprise privée : il s'agit de la différenciation entre le plan politique et le plan opérationnel de l'action gouvernementale.

En observant l'activité générale de l'administration, on constate qu'une partie d'elle doit nécessairement être consacrée à la conception des politiques publiques, une responsabilité propre à l'État. Celle-ci se

concrétise d'ailleurs dans une dynamique dont l'orientation et la finalité sont d'abord et avant tout politiques, donc largement différentes de celles qui sont associées à la production de biens et de services qui caractérise l'entreprise privée.

Mais ce ne sont pas tous les fonctionnaires qui participent à cette fonction de conception. Non, une grande partie de l'activité administrative est plutôt orientée vers l'ensemble des opérations requises par la mise en application des politiques ainsi adoptées : préparer leur implantation, informer le public et, surtout, poser tous les gestes requis dans chaque cas individuel d'application de celles-ci. Je pense ici plus particulièrement à la multitude de décisions qu'il faut prendre et d'actes qu'il faut poser pour offrir des prestations de soutien financier aux personnes et aux familles, délivrer des permis et autorisations, prélever des impôts, taxes et tarifs, vérifier si des comportements sont conformes à la loi, construire et entretenir toute une gamme de biens publics ou simplement offrir certains services aux citoyens.

En somme, des milliers d'opérations largement dépourvues d'orientations politiques et plus assimilables à ce que fait l'entreprise privée dans ses propres fonctions de production de biens et de services. D'où le constat ou la question suivante : pourquoi cette part considérable de l'activité administrative consacrée essentiellement à des tâches d'exécution ne pourrait-elle pas adopter des pratiques ayant fait leurs preuves dans un autre contexte, celui de l'entreprise privée ?

La distinction fait peu à peu son chemin et inspire de multiples réformes sur la base du principe voulant que les entités où domine la gestion purement opérationnelle doivent davantage adopter l'efficacité et la productivité comme objectifs. En particulier, on cherche à introduire des exigences de performance, des instruments pour la mesurer et une plus grande reddition de comptes à leur égard.

Au Royaume-Uni, où la distinction voit le jour, cette logique est poussée très loin avec la création dans l'appareil des *Executive Agencies*, très autonomes dans la prise en charge des aspects opérationnels de la plus grande partie des politiques publiques, jusque-là mises en application par des ministères et organismes gouvernementaux traditionnels. On dispense ces agences d'un certain nombre des contraintes propres à la fonction publique et, en contrepartie, elles doivent atteindre des objectifs précis et quantifiables.

Au Québec, cette dernière formule n'est pas véritablement retenue, bien qu'elle soit à l'origine de la création de quelques agences, la plus importante étant Revenu Québec pour la perception des impôts et des taxes. Les mesures inspirées du secteur privé les plus marquantes chez nous touchent plutôt la gestion de l'appareil administratif. On introduit de nouveaux modèles pour inspirer les gestionnaires : qualité totale, aplatissage des structures, réingénierie des processus, principe de l'utilisateur-payeur, indicateurs de performance, approche client, etc.

Et le discours ambiant met davantage l'accent sur l'efficacité et la productivité dans les services ; on dit qu'il faut faire autrement, faire mieux, faire plus avec moins. Plusieurs de ces mesures ont cependant un caractère éphémère, notamment parce qu'elles s'appuient sur de simples politiques administratives dont la nature ne garantit pas la pérennité.

L'héritage le plus marquant de cette période et de son intérêt pour le *nouveau management public* s'incarne plutôt dans une loi conçue à la fin des années 1990. Il s'agit de la Loi sur l'administration publique adoptée en 2000 et qui impose aux ministères et organismes des exigences tout à fait inédites en matière de performance et de reddition de comptes, une véritable révolution culturelle en gestion publique. Pour bien situer les objectifs de cette loi, je ne peux mieux faire que de citer intégralement la première partie de son article 1 :

La présente loi affirme la priorité accordée par l'Administration gouvernementale, dans l'élaboration et l'application des règles d'administration publique, à la qualité des services aux citoyens ; elle instaure ainsi un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de la transparence [...]

L'article 2 énumère ensuite ce que signifie exactement ce « cadre de gestion » gouvernemental ; en voici les principaux éléments :

- 1° [...] la prise en compte, dans les choix de gestion, des attentes exprimées par les citoyens en fonction des ressources disponibles ;
- 2° [...] l'atteinte de résultats en fonction d'objectifs préalablement établis ;
- 3° [...] une plus grande flexibilité pour les ministères et organismes par l'adaptation des règles de gestion à leur situation ;

4° [...] la reconnaissance du rôle des sous-ministres et des dirigeants d'organismes dans l'exercice des contrôles relatifs à la gestion axée sur les résultats;

5° [...] une reddition de comptes qui porte sur la performance dans l'atteinte des résultats;

6° [...] une utilisation optimale des ressources de l'Administration gouvernementale;

7° [...] l'accès, par l'Assemblée nationale, à une information pertinente sur les activités de l'Administration gouvernementale.

Aujourd'hui, près d'une vingtaine d'années après les réflexions qui ont mené à la promulgation de cette loi, tous ces énoncés peuvent paraître tout à fait anodins. Ce n'est absolument pas le cas, car les objectifs et les moyens dont il est question ici constituaient des nouveautés susceptibles de modifier toute la perspective de l'action des ministères et organismes. Le tout était extrêmement ambitieux et il va de soi que tous ces objectifs n'ont pas été atteints dans ce laps de temps, très court pour une organisation aussi imposante, morcelée, et dont la culture est, rappelons-le, de nature d'abord et avant tout «bureaucratique», un qualificatif que j'utilise ici dans un sens non péjoratif: organisation de grande envergure, structurée, hiérarchisée, régie par un ensemble de règles prédéterminées et où les tâches et responsabilités sont compartimentées.

Il est difficile de juger globalement des résultats atteints, mais ma perception est que l'approche privilégiée par la loi n'a pas reçu partout la même application. Quoi qu'il en soit de son potentiel ultime, voici de manière plus concrète quelles sont les exigences qui s'imposent aux ministères et organismes de manière incontournable.

**Plan stratégique.** Chaque ministère et organisme doit désormais tenir un exercice de planification stratégique pluriannuelle, ce qui est tout à fait nouveau pour la plupart d'entre eux. Au début, l'exercice se fait souvent sans grande conviction, dans le simple but de satisfaire la nouvelle exigence législative. Rapidement, cependant, beaucoup de gestionnaires réalisent la pertinence et l'importance de cet exercice de vision et d'orientation prospective, même dans un contexte gouvernemental soumis à des pressions internes et externes totalement imprévisibles.

Pour ma part, les deux derniers exercices stratégiques auxquels j'ai contribué comme dirigeant d'organisme à l'Office de la protection du consommateur ont été déterminants dans la réalisation de virages entrepris au profit du service à la clientèle. Et il y a bien d'autres exemples un peu partout dans l'administration publique.

**Déclaration de services aux citoyens.** Encore ici, une mesure totalement inédite qui connaît un peu la même évolution que la précédente: scepticisme de départ, puis constat de l'importance et de l'effet mobilisateur pour le personnel. Toutefois, même si l'exercice est maintenant fait avec sérieux, chacun est bien conscient que les remarquables intentions de servir le public inscrites dans la déclaration doivent souvent subir les contrecoups des coupes de budget et d'effectif et s'y adapter.

**Rapport annuel de gestion.** Il s'agit moins d'une nouvelle mesure que de la transformation d'une exigence existant dans les lois constitutives des ministères et organismes, à savoir la publication d'un rapport annuel d'activité; cette publication servait traditionnellement à faire simplement la description des réalisations de l'année écoulée.

Mais l'approche retenue dans la loi de 2000 est fort différente: il faut faire la démonstration qu'on a atteint les résultats énoncés dans son plan stratégique, et cela, selon des indicateurs de performance prédéfinis. Cet exercice de mesure exige un examen chiffré des actions du ministère ou de l'organisme, examen dont la fiabilité doit être certifiée par la plus haute autorité de cette entité.

**Imputabilité administrative devant le Parlement.** De manière tout à fait audacieuse, la loi prévoit que les hautes autorités administratives des ministères et des organismes peuvent, seules ou avec leur ministre, être désormais appelées à répondre de leur gestion devant une commission parlementaire, au moins une fois tous les quatre ans. L'approche est révolutionnaire, car elle vient faire une brèche dans le principe de responsabilité ministérielle cher au système britannique et voulant que seuls les ministres rendent des comptes à tous égards devant la Chambre des élus.

Cette imputabilité administrative est maintenant appliquée depuis plusieurs années. Malgré les craintes qu'elle a pu soulever, elle s'est révélée praticable et porteuse d'échanges le plus souvent pertinents entre élus et hauts fonctionnaires sur les résultats reliés aux exigences de performance évoquées plus haut: plan stratégique et rapport annuel de gestion.

Le fait qu'on retrouve ce genre de textes sur les sites Internet que tu as consultés permet aussi d'accroître la transparence auprès du grand public, même si l'intérêt n'est pas nécessairement là. Quoi qu'il en soit

de la pertinence immédiate de ces textes pour le citoyen, il s'agit pour lui d'améliorations notables dans la gestion des services publics. À mon point de vue, le bilan de cet insolite *nouveau management public* est en effet globalement positif, mais de façon modérée.

J'ai la conviction que ces mesures ont peu à peu réussi à modifier la perception que bien des gestionnaires et des employés se font de leur rôle. Petit à petit, elles ont pour effet de leur inculquer l'idée que l'objectif principal de leur action n'était pas seulement d'assurer à leur ministre la plus grande sécurité dans l'application des politiques sous sa responsabilité, mais également d'offrir au jour le jour aux citoyens un service de qualité dans la prestation découlant de ces politiques.

Bien sûr, l'implantation de ces mesures ne s'est pas nécessairement faite de manière spontanée et naturelle dans un milieu d'abord soucieux d'équité et de conformité. On peut comprendre que, pour l'entreprise privée où la compétitivité et l'impératif du profit sont des contraintes omniprésentes, la recherche d'efficacité et de productivité s'impose naturellement comme une condition de survie. Celle-ci imprègne le fonctionnement de l'organisation et impose des choix stratégiques évolutifs : offre ou retrait de produits, déplacement de points de services, licenciement de personnel, etc.

Il ne pourrait en être de même dans l'administration publique. Chaque politique publique a comme objectif de toucher un groupe de citoyens bien défini qu'elle a l'obligation légale de servir équitablement même si certains de ses éléments sont particulièrement onéreux (cas lourds, éparpillement géographique, approche multidisciplinaire requise, etc.). Malgré de tels constats, il ne peut être question d'abandonner des services où la productivité est moindre au profit d'autres : tous les citoyens doivent être traités également.

En outre, introduire de telles mesures en matière de services publics constitue un changement de culture et nécessite une énergie considérable de pédagogie, de préparation et d'exécution à tous les paliers de l'appareil. Ainsi, le temps mis à un exercice de planification stratégique ou à la rédaction d'un rapport annuel de gestion ne peut évidemment pas être consacré à la prestation directe de services à la population. Un tel transfert d'énergie a donc nécessairement un coût.

Cela dit, à mon sens, les avantages de cette loi l'emportent largement sur ses inconvénients. C'est la culture même de l'administration publique qui a été appelée à évoluer vers des valeurs différentes auxquelles nos concitoyens ne peuvent être que très sensibles ; c'est en quelque sorte

l'obligation pour les dirigeants de ne pas se percevoir uniquement comme une bureaucratie fondée sur le droit et la sécurité, mais également comme une organisation sensible à la gestion et à l'efficacité.

P.-S. Au cours des décennies 1980 et 1990, le phénomène des réformes administratives se répand très largement à travers les États des pays développés et même des pays en voie de développement. En 1998, alors que je suis directeur de l'Observatoire de l'administration publique à l'ENAP, nous tenons un colloque international qui porte précisément sur les réformes administratives à travers le monde. Un sondage auprès d'une trentaine de pays indique que tous estiment qu'une telle réforme se produit chez eux. Au-delà de la nécessité, il y a sans doute là également un phénomène de mimétisme, les administrations publiques s'imitant et se compétitionnant les unes les autres à cet égard.

C'est d'ailleurs à cette époque qu'émerge le constat aujourd'hui admis suivant lequel les États sont en compétition les uns avec les autres, non seulement à l'égard de leur fiscalité, mais aussi en ce qui a trait à la qualité de leur fonction publique et de leur gestion des services publics. Je reviendrai très certainement sur ce constat, car il a un impact sur diverses problématiques auxquelles la fonction publique est confrontée, notamment en matière d'éthique et de gestion budgétaire.

Laisse-moi revenir sur l'application de la Loi sur l'administration publique. Selon le ministère ou l'organisme où tu œuvreras, son impact peut être considérablement différent. Ce n'est pas avec la même conviction et la même intensité que la loi a été appliquée. Cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil du trésor devait dresser un bilan à cet égard, ce qui fut fait : tu pourras consulter le *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* (2005). Certains progrès ont alors été observés, mais beaucoup restait à faire.

Un autre bilan plus informel a été effectué six ans plus tard en 2011, concluant que les fondements de la loi étaient toujours valables, mais que son application devait être intensifiée. Une évaluation après près de 20 ans permettrait sans doute d'y voir plus clair, de relever les lacunes et de prendre les mesures pour favoriser une meilleure intégration des principes de la loi dans la gestion de la fonction publique. Peut-être même serais-tu appelé à y contribuer...

## ... opposé aux forces tectoniques

---

Je vois que tu as été favorablement impressionné par l'impact du *nouveau management public* et des réformes administratives sur les gouvernements, incluant celui du Québec. Oui, tu as raison, ce sont des avancées notables, mais restons calmes, beaucoup de leurs fruits restent à venir. Le gouvernement demeure plus attaché aux valeurs qui caractérisent le service public qu'il ne l'est à celles qui sont propres à l'entrepreneuriat, et il le sera toujours.

En réalité, il s'agit d'un milieu qui est soumis à des forces divergentes. En même temps qu'on y assouplit les processus et y modernise la gestion, d'autres préoccupations viennent simultanément imposer le renforcement des contrôles sur l'action administrative. Ces facteurs d'influence, qui viennent tant de l'interne que de l'externe, créent des tiraillements constants qui nous amènent dans des directions différentes, voire opposées, et, en conséquence, peu cohérentes.

Pour t'illustrer ce paradoxe, j'aimerais rapporter un autre des plus grands changements auquel j'ai assisté et qui a eu un effet tout autre que celui décrit dans ma lettre précédente. Au fil de ces années, quatre décennies bien comptées, j'ai été témoin d'une multiplication et d'un resserrement des mécanismes de contrôle exercés sur l'action gouvernementale.

Et les forces dont je vais te parler à l'instant m'apparaissent plus fondamentales et plus structurantes que celles, plus conjoncturelles, qui nous ont amené le *nouveau management public*: ce n'est pas parce que le vent souffle dans une direction que les mouvements tectoniques nous poussent dans le même sens!

Pour comprendre l'ampleur du changement dont je veux t'entretenir, il faut se reporter à la période précédant l'avènement de l'État-providence à partir des années 1960. En effet, à cette époque, les contrôles exercés sur le gouvernement, par ailleurs peu interventionniste et peu protecteur, sont réduits à leur plus simple expression.

Sur le plan du pouvoir législatif, en dehors de la traditionnelle responsabilité ministérielle permettant aux députés de questionner chaque ministre sur l'action de son administration, la seule autre forme de contrôle est budgétaire. Le Comité des comptes publics de l'Assemblée législative (devenue l'Assemblée nationale en 1968) tente d'exercer un certain contrôle sur les dépenses de l'administration. L'auditeur de la province (il deviendra plus tard le vérificateur général), l'une des premières entités créées en 1868 au début de la Confédération, fait de même, à la fois antérieurement et postérieurement aux paiements effectués; il est nommé par l'exécutif, mais, en 1883, son statut se modifie du fait qu'il ne peut être destitué que par le Parlement. Le peu d'autonomie dont l'auditeur dispose, de même que l'absence de règles et de processus adéquats encadrant le mandat de ces deux entités, limite la portée de leurs interventions.

À l'intérieur du pouvoir exécutif lui-même, les contrôles d'ordre administratif dont peut se prévaloir le citoyen touché par une intervention étatique ne sont pas la règle. Les quelques organismes administratifs existant à l'époque visent essentiellement la bonne application des normes de surveillance ou de soutien financier à l'égard d'entreprises dans divers secteurs: agriculture, alcool, relations de travail, salaire minimum, services publics (électricité et gaz), transports, etc. Les décisions qu'ils rendent peuvent dans certains cas faire l'objet d'un appel, que ce soit sur le plan administratif ou judiciaire, mais pas de manière systématique et cohérente, et la procédure à utiliser est hétéroclite.

Une large part du pouvoir décisionnel de l'administration est laissée dans les mains des ministres, qui en usent à leur façon, souvent sur la base du favoritisme et de la partisanerie. Cette tendance s'observe dans les services gouvernementaux et les contrats octroyés à l'entreprise privée, mais elle concerne également les fonctionnaires eux-mêmes, qui sont sujets à des interventions politiques de toute nature.

L'un des grands analystes de cette période, le professeur James Iain Gow (1986, p. 278), dans son ouvrage *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, ne peut s'empêcher de relever que la période précédant les années 1960 est malheureusement caractérisée par «l'absence

de système érigée en système». Il conclut ainsi son analyse de cette période: «Malgré des secteurs de compétence indéniable, l'administration québécoise des années 1945-1960 est une administration dilettante» (Gow, 1986, p. 294). On pourrait également dire artisanale, voire empreinte d'amateurisme, par opposition à professionnelle.

Cela dit, le pouvoir judiciaire, institution par définition à l'abri de l'arbitraire politique, veille et ne manque pas d'appliquer le principe de légalité (*Rule of Law*) voulant que tous, incluant l'État et ses agents, soient assujettis au respect des lois. Ainsi, lorsqu'un citoyen soupçonne qu'une loi, un règlement ou une décision administrative outrepassse les pouvoirs habilitants de son auteur, un recours est possible devant la Cour supérieure pour invalider cet acte. Il va de soi que ces poursuites fondées sur l'«excès de pouvoir ou l'abus d'autorité» ne peuvent que demeurer exceptionnelles; elles sont exigeantes sur le plan de la preuve, coûteuses et complexes.

Le premier ministre Maurice Duplessis, très représentatif de la gestion paternaliste de l'État qui prévaut au cours de ces décennies, a d'ailleurs goûté à la médecine de la Cour suprême du Canada en 1959 dans la célèbre affaire *Roncarelli c. Duplessis*. Au terme d'une saga judiciaire qui aura duré plus de 12 ans, son intervention intempestive auprès de la Commission des liqueurs dans un dossier impliquant la délivrance d'un permis d'alcool à un témoin de Jéhovah fut sévèrement blâmée par le plus haut tribunal du pays.

Cet univers en grande partie laissé à lui-même jusqu'aux années 1960 a subi des métamorphoses importantes au cours des dernières décennies, sous l'impulsion principale, à mon avis, de trois facteurs: une réelle volonté d'épuration des mœurs politiques, la reconnaissance d'une véritable fonction publique professionnelle et une montée fulgurante des exigences de respect des droits individuels, en grande partie sous l'influence des chartes des droits et libertés de la personne introduites au cours des années 1970 et 1980.

La nouvelle sensibilité sociale qui accompagne à cette époque l'arrivée des grandes politiques de l'État-providence va de pair avec une conscientisation du même ordre à l'égard de l'importance du rôle de l'État et de ses institutions. Et la création d'un État moderne ne peut à son tour se réaliser sans l'élimination de l'arbitraire politique ou administratif dans les décisions gouvernementales.

Il faut donc s'attaquer au favoritisme politique ambiant tout en évitant de le remplacer par un arbitraire bureaucratique que pourrait favoriser l'absence de balises dans la prise de décision par les fonctionnaires. Tout cela passe par des structures et des règles capables de garantir l'équité et l'impartialité des décisions prises sur le plan administratif.

Les multiples changements introduits à cette fin le sont d'abord et avant tout dans les pouvoirs législatif et exécutif. Le pouvoir judiciaire, devant l'ampleur des mesures prises pour discipliner l'exécutif, adopte pour sa part une attitude de plus grande réserve. Il préfère définir les grandes balises que doivent appliquer les autres acteurs et limite peu à peu sa propre norme d'intervention sur le contenu des actes aux seuls cas où ceux-ci peuvent être qualifiés de «déraisonnables». Une autre motivation à agir en ce sens, c'est que, parallèlement, les tribunaux judiciaires se voient octroyer le contrôle à exercer sur tous les acteurs de la société en matière de droits et libertés de la personne; il s'agit d'un très large mandat, inédit par surcroît, dont ils devront s'acquitter à compter du début des années 1980.

En ce qui a trait au pouvoir législatif, les changements sont importants. D'abord, en 1970, dans la Loi de l'administration financière, on précise à nouveau le statut de l'auditeur de la province, qui devient le vérificateur général et relève dorénavant de l'Assemblée nationale; celle-ci le nomme par un vote des deux tiers pour une période de dix ans non renouvelable. Son mandat à l'égard des dépenses sera dorénavant limité à la vérification des paiements effectués.

En 1985, on le dote d'une loi constitutive, la Loi sur le vérificateur général, où l'on précise son statut, ses pouvoirs et ses immunités. On définit également ses responsabilités en lui permettant d'effectuer dans les ministères et organismes des vérifications dites intégrées, comprenant à la fois l'audit financier, l'audit de conformité des opérations aux lois et procédures et l'audit d'optimisation des ressources, examinant si celles-ci ont été gérées dans le respect des principes «d'économie, d'efficacité et d'efficacité» définis dans la loi.

Également, le Parlement se dote d'un nouvel instrument pour surveiller l'ensemble des ministères et des organismes, le protecteur du citoyen (1968), lui aussi nommé par un vote des deux tiers de l'Assemblée nationale, mais pour une période de cinq ans qui peut être renouvelée; notons au passage que ces agents nommés par le Parlement et relevant de lui portent souvent l'appellation de «personnes désignées».

La Loi sur le protecteur du citoyen lui accorde un critère d'intervention générale, « la lésion subie par un citoyen en raison d'un acte ou d'une omission », ce qui lui confère une compétence très étendue allant de la légalité des actes jusqu'à leur équité. L'organisme se fait connaître peu à peu et devient rapidement la principale référence des citoyens aux prises avec l'arbitraire administratif. Indépendant de l'exécutif, il ne rend des comptes qu'à l'Assemblée nationale, principalement dans son rapport annuel qui décrit la nature des plaintes traitées dans les ministères et les organismes.

Tout récemment, en 2017, le législateur lui accordait un nouveau mandat d'une grande importance. En vertu de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics, les fonctionnaires et citoyens qui ont connaissance de manquements observés dans l'administration publique peuvent les dénoncer au protecteur du citoyen ; tu auras reconnu ici le principe des lanceurs d'alerte ou du *Whistle Blowing*. La divulgation doit être fondée sur l'intérêt public et non sur des considérations personnelles, syndicales ou de pure opportunité. Les auteurs de ces divulgations peuvent conserver l'anonymat et sont protégés contre d'éventuelles représailles.

Soulignons également que l'Assemblée nationale adoptait en 2002 la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying qui créait le poste de commissaire au lobbying, une autre « personne désignée », lui aussi nommé par un vote des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. La loi ne cherche pas à interdire l'activité de lobbying, mais plutôt à encadrer et à rendre transparents les rapports entre les agents d'influence devenus importants que sont les lobbyistes et leurs interlocuteurs gouvernementaux.

Mais des changements aussi nombreux et significatifs sont également introduits à l'intérieur même de l'exécutif, dans une optique d'autocontrôle. D'abord, on actualise et renforce le rôle d'une entité affectée à différents mandats en matière de dépenses et dont l'existence remonte à 1883. Alors appelé « Bureau de la trésorerie », il devient en 1961 le Conseil de la trésorerie, puis en 1970, avec la Loi de l'administration financière mentionnée plus haut, le Conseil du trésor, un comité de ministres, que l'on connaît dans sa forme actuelle. Je t'en reparlerai à quelques reprises, mais soulignons qu'il n'a cessé depuis 40 ans d'élargir ses responsabilités en ce qui a trait à la réglementation de toute la gestion administrative des ministères et des organismes, ainsi que sur le contrôle des ressources et des effectifs dont ceux-ci disposent.

Tout aussi significatif est le mandat confié aux grands tribunaux administratifs. Créés par la fusion d'autres organismes de même nature, ils ont pour mandat de valider les décisions prises par les fonctionnaires dans un vaste secteur de l'activité de l'administration. Il s'agit d'offrir aux citoyens et aux entreprises un recours devant une entité neutre et impartiale pour examiner les décisions qui les affectent.

Aujourd'hui, le plus important d'entre eux est sans contredit le Tribunal administratif du Québec (1998), qui a compétence sur les décisions prises dans des domaines très vastes et diversifiés : affaires économiques, affaires immobilières, affaires sociales, environnement et territoire, santé mentale. Pour te donner une idée de son importance, sache que ce tribunal est composé d'une centaine de membres à temps plein et d'une trentaine à temps partiel (quelquefois appelés « juges administratifs »), qu'il est assisté de 170 fonctionnaires et qu'il dispose annuellement de près de 10 000 recours de citoyens pris en vertu d'un potentiel de 100 lois différentes. La plupart de ses décisions sont sans appel.

D'autres parmi ces tribunaux ont une vocation plus restreinte, plus sectorielle : la Commission de la fonction publique (1965), en matière de gestion du personnel ; la Commission d'accès à l'information (1982), en matière d'accès aux documents publics et de protection des renseignements personnels ; et le Tribunal administratif des marchés financiers (2004), en matière d'assurance, de valeurs mobilières et d'autres produits et services financiers et monétaires.

À ces tribunaux administratifs voués essentiellement à la surveillance de l'appareil public s'ajoutent d'autres organismes de contrôle qui veillent sur diverses problématiques socioéconomiques dans l'ensemble de la collectivité, y compris à l'intérieur de l'État. Ainsi, les décisions prises au sein d'un ministère ou d'un organisme peuvent y être l'objet d'une plainte ou d'un recours de la part d'un employé, tout comme elles le sont dans une entreprise. C'est le cas de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (1976), de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (2016) et du Tribunal administratif du travail (2016).

À cette nomenclature, il faut ajouter les bureaux ou services de plaintes instaurés dans un grand nombre de ministères et d'organismes. Leur création résulte pour beaucoup de recommandations du protecteur du citoyen qui a maintes fois insisté pour que les plaintes provenant des administrés soient d'abord examinées là d'où elles proviennent dans l'appareil avant de lui être soumises.

Dans le même esprit, j'aurais pu mentionner plus haut, lorsque je traitais des nombreuses décisions individuelles prises dans des ministères et les organismes, qu'il existe généralement au sein même de ceux-ci, un bureau ou un service de révision. Cette instance interne se situe entre le fonctionnaire décideur et un tribunal administratif; de plus en plus, d'ailleurs, il est nécessaire pour le citoyen d'aller en révision avant d'avoir accès à ce tribunal. La demande de révision du citoyen permet à un autre fonctionnaire que celui qui a pris part à la décision initiale de reconsidérer cette dernière.

Comme tu peux le constater, on n'a pas manqué d'imagination dans notre objectif de garantir les droits des citoyens eu égard à l'action du gouvernement. Et, parallèlement à l'établissement des mécanismes dont le citoyen peut se prévaloir, à l'intérieur de l'appareil administratif, tous les grands systèmes de gestion des ressources ont fait l'objet d'un encadrement beaucoup plus systématique, reposant généralement sur une loi, une réglementation d'application et la surveillance d'un organisme attitré; le Conseil du trésor est ici au cœur de la plupart des mesures introduites. Dans quelques-unes de mes futures lettres, je reviendrai sur ce nécessaire encadrement des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles; tu verras que, là aussi, le contrôle est devenu très présent.

Après quelques décennies de resserrement des contrôles, on aurait pu se croire à l'abri de dérapages dans la gestion des affaires de l'État... Eh bien non, rien n'est jamais parfait ou achevé, et tout demeure fragile, comme certains événements récents l'ont démontré. Au cours des 15 dernières années, le secteur public québécois a été aux prises avec une série de malversations dans la gestion des contrats publics, un domaine qui a toujours été fragile sur ce plan.

Au milieu du siècle dernier, bien des abus en cette matière avaient été observés. Le mal a refait surface récemment et a mis en évidence des lacunes dans notre encadrement réglementaire et éthique. L'octroi de ces contrats met en jeu des sommes d'argent considérables qui aiguisent l'appétit des entreprises. Beaucoup d'acteurs politiques et administratifs gravitent autour des décisions à prendre en cette matière et peuvent être soumis à des tentations, que ce soit pour leur enrichissement personnel ou pour le financement du parti auquel ils appartiennent.

Au début de 2011, des dénonciations répétées au cours des années précédentes ont mené à la création par la loi du poste de commissaire à la lutte contre la corruption, le patron de l'Unité permanente anticorruption (UPAC)

qui a maintes fois défrayé la chronique. Puis, à la fin de la même année, cédant à de multiples pressions, le gouvernement mettait sur pied la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, la commission Charbonneau, qui a tenu des enquêtes publiques sur la question.

Au cours des travaux de la Commission et à la suite de son rapport paru en novembre 2015, le législateur est intervenu à quelques reprises pour établir de nouveaux mécanismes de contrôle en vue de nettoyer le passé et, surtout, de garantir l'avenir. En décembre 2017, il créait l'Autorité des marchés publics, qui a précisément pour mandat de surveiller l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics et de ses nombreuses exigences dans l'ensemble du secteur public québécois.

Oui, il y a beaucoup d'intervenants dans ce portrait d'ensemble de l'évolution des dernières décennies: vole tout autour de nous une multitude d'anges gardiens, tous représentatifs d'un volet particulier de la vertu qui doit animer les acteurs de la fonction publique.

Cela dit, il ne faut pas exagérer ce que cela signifie au quotidien, car ces organismes agissent ponctuellement lorsqu'un problème se pose ou qu'un manquement a été observé. Ainsi, au cours de mes sept dernières années actives, comme dirigeant de l'Office de la protection du consommateur, un organisme observé par une multitude d'intervenants, les occasions de reddition de comptes auprès de toutes ces instances ont été peu nombreuses et menées de façon tout à fait raisonnable de part et d'autre. C'est pourquoi il ne faut pas amplifier l'influence que celles-ci ont au jour le jour sur les ministères et organismes qui se comportent adéquatement.

Il faut toutefois admettre que le contrôle constitue un volet important d'un environnement complexe avec lequel il faut composer lorsqu'on fait le choix d'une carrière au sein d'un gouvernement. L'intérêt public ne nous appartient pas, tout comme les ressources qui sont mises à notre disposition pour le servir; nous en sommes les fiduciaires. Cette réalité comporte un certain nombre de contraintes qu'ici nous avons fait le choix de multiplier et de pousser à un stade très avancé; c'est une autre manifestation du «modèle québécois» d'interventionnisme.

Et, crois-le ou non, cette chasse à l'arbitraire et à la malversation n'est certainement pas terminée: c'est une histoire sans fin, car la créativité et l'imagination de l'esprit humain ne cesseront jamais de chercher à exploiter les lacunes de tout système.

P.-S. Non, elle n'est certes pas terminée, car la perfection demeure un idéal pour toute organisation. J'ai cependant la conviction qu'agissant à de multiples niveaux, les mécanismes de contrôle introduits depuis une cinquantaine d'années ont porté fruit quant à l'intégrité et la qualité des services publics. Oui, les choses ont beaucoup changé; on est passé d'une administration artisanale à une organisation professionnelle soumise à la règle de droit et plus soucieuse d'efficacité.

Si tu veux creuser davantage le sujet, tu jetteras un coup d'œil sur les travaux de l'organisme qui porte sans doute le regard le plus critique sur l'ensemble de l'appareil, le protecteur du citoyen. Le rapport qu'il présente chaque année à l'Assemblée nationale donne une description détaillée des principaux motifs de plaintes des citoyens jugées fondées après enquête: délais d'attente, erreurs administratives d'ordre financier, applications inadéquates des règles et procédures, manque d'information, difficultés d'accès aux services, etc.

Ainsi, dans son dernier rapport, celui de 2016-2017, pour la fonction publique, les plaintes fondées étaient de 1499 sur les 12154 dossiers fermés. Par exemple, au cours des dernières années, le nombre de plaintes fondées au ministère de la Justice variait de 8 à 14 annuellement et de 3 à 11 à l'Office de la protection du consommateur. Évidemment, ces quelques centaines de manquements à l'échelle de la fonction publique font l'objet de correctifs dans la mesure du possible. Mais, en toute relativité, ils n'ont certainement pas l'ampleur ni la gravité de ce qu'on a pu observer pendant de nombreuses années.

En terminant, anecdotiquement, je t'informe que mon grand-père était fonctionnaire au cours des années précédant celles des transformations que j'ai évoquées ici. Le père de ma mère, Paul Drouin, avocat de Québec, a en effet été le deuxième président à la tête de la Commission des accidents du travail, poste qu'il a occupé de juillet 1938 à septembre 1945, au moment de son décès survenu subitement.

Cet organisme est devenu, en 1980, la Commission de la santé et de la sécurité au travail, aujourd'hui intégrée à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail. Ce grand-père maternel était, dit-on, un ami personnel du premier ministre Maurice Duplessis, dont j'ai parlé plus haut en raison de ses démêlés avec les tribunaux judiciaires pour des interventions intempestives auprès de l'administration... Je n'ai jamais su s'il devait sa nomination à cette proximité. C'était une autre époque où le monde était bien petit, encore plus qu'aujourd'hui!



## Un climat organisationnel tempéré

---

Alors, oui, tu as passé plusieurs entrevues pour des emplois en entreprise, dont tu n'as d'ailleurs pas eu les résultats, et tu te declares insatisfait de ta performance. C'est un peu normal et presque rassurant, car il est rare que l'on soit satisfait de ses propres performances, à moins de posséder un *ego* surdimensionné, ce qui n'est pas recommandé au travail, particulièrement dans la fonction publique.

Ce jugement sévère sur soi-même, on le vit souvent lorsqu'on regarde des photos de soi ou qu'on entend le son de sa voix : le plus souvent, on ne se reconnaît pas vraiment et on n'aime pas beaucoup ce que l'on voit ou entend. La façon dont tu juges ta propre performance n'est pas ce qui importe dans un processus de sélection. Je parierais que les autres candidats ont la même perception : ils ne pensent pas non plus avoir donné le meilleur d'eux-mêmes et sans doute avez-vous tous raison. Quoi qu'il en soit, les choses ne t'appartiennent plus : les jeux sont faits pour ces diverses entrevues. Si tu as échoué, tu te représenteras, fort de ton expérience. Chaque entrevue de sélection nous en apprend toujours sur nous-même. Tu n'en seras que meilleur pour celles qui viennent.

Ta frustration ici est d'autant plus grande du fait que tu ne connais toujours pas le résultat de ces entrevues. Tu demeures dans un état de flottement qui ouvre la porte à toutes sortes d'interrogations et d'inquiétudes. L'esprit humain déteste l'incertitude, davantage même que les mauvaises nouvelles ou les risques réels, car comment faire face à une réalité que l'on ne connaît pas ?

Bon, à la lecture de ma dernière lettre, tu as trouvé qu'il y avait bien des anges gardiens qui voltigent autour de nous et tu te demandes si la fonction publique n'est pas finalement... l'enfer sur Terre : quelle atmosphère peut bien régner dans une telle organisation où l'on redoute de commettre des erreurs qui pourraient être relevées par l'un ou l'autre de

ces censeurs? Comme je te le disais, leurs interventions demeurent exceptionnelles et, par surcroît, c'est le rôle de la haute direction, nos patrons, d'y faire face tant à l'interne que sur la place publique; les soubresauts qu'ils peuvent occasionner ne sont donc pas nécessairement ressentis à tous les échelons de l'organisation.

Si j'en ai longuement parlé dans ma lettre précédente, c'était pour faire ressortir la situation paradoxale dans laquelle se trouve souvent l'administration, en recherchant d'un côté plus de souplesse et d'efficacité et en multipliant, de l'autre, les contrôles, dans les deux cas pour des motifs parfaitement légitimes. Et ce n'est pas le seul paradoxe observé dans la fonction publique.

Pour revenir à la question du climat qui y règne, ce sont d'autres phénomènes, également propres à la fonction publique, qui ont le plus d'influence. Plusieurs d'entre eux sont liés à la proximité et aux nécessaires relations avec l'univers politique, qui fonctionne suivant une rationalité bien différente de celle, beaucoup plus technique, de l'appareil administratif; j'y reviendrai plus longuement dans une autre lettre. Ainsi, certains sont inhérents à la réalité bureaucratique, d'autres à celle du secteur public.

D'abord, il faut reconnaître que le milieu est affecté d'une inévitable lenteur administrative due à un encadrement serré de lois, règlements, politiques, procédures et directives de toute nature. Le rythme d'avancement des dossiers se trouve ralenti pour respecter cet univers normatif, franchir les différents niveaux d'autorité décisionnelle et consulter les nombreux interlocuteurs concernés, aussi bien à l'interne qu'à l'externe. Au départ, il est difficile de s'habituer à cette lourdeur, mais on finit par s'y faire à mesure que l'on comprend l'importance et la légitimité des contraintes et, surtout, avec les résultats désastreux que l'on obtient lorsqu'on essaie de les contourner.

Là où les choses se compliquent, et cela arrive régulièrement, c'est lorsque cet univers se trouve subitement obligé de faire face à des situations de tensions ou de crises, le plus souvent d'origine politique ou médiatique, qui obligent chacun à passer en mode d'urgence. En effet, si la machine est naturellement lente à réagir, le politique est souvent en mode accéléré, voire en mode de gestion de crise, ce qui peut provoquer une réaction d'irritation mutuelle entre ces deux niveaux d'intervention appelés à se coordonner.

Également, et c'est le cas depuis quelques décennies, les restrictions dans les ressources disponibles sont quasi permanentes : coupes de budget, d'effectifs et de salaires, gel de dotation, suppression des primes de rendement, etc. Autant de mesures instaurées par les hautes autorités gouvernementales qui pèsent sur un appareil qui estime toujours devoir faire plus avec moins en matière de services à la population. Il en résulte souvent un sentiment d'essoufflement, d'incompréhension et de frustration.

Par ailleurs, en vertu des normes qui lui sont applicables, l'appareil administratif est contraint de poursuivre beaucoup de finalités dans ses interventions. Les résultats, que ce soit en matière de bonne application des politiques publiques ou de services aux citoyens, ne sont pas la fin de tout ; il faut dans les processus eux-mêmes respecter de multiples objectifs concomitants : primauté de la règle de droit, prépondérance des droits et libertés de la personne, conformité au budget, aux politiques et procédures administratives, respect des exigences éthiques, protection des renseignements personnels, accès public aux documents, recherche d'équité salariale, encadrement de la gestion contractuelle, préoccupation de développement durable, plan de gestion informatique, embauche de personnes handicapées, promotion de la langue française, etc.

Dit autrement, on chasse plusieurs lièvres à la fois et toute l'énergie organisationnelle n'est pas dirigée vers une cible unique et bien définie, mais au contraire vers plusieurs objectifs administratifs et institutionnels, quelquefois flous et mouvants. Cela peut facilement donner une impression d'éparpillement et d'inefficacité.

Finalement, si les changements de parti à la tête du gouvernement sont dans la nature des choses dans une démocratie, cela fait que la fonction publique doit régulièrement s'adapter à de nouveaux dirigeants. Et même à l'intérieur du mandat d'un gouvernement, les changements de ministres obligent périodiquement l'appareil à accueillir de nouvelles équipes. Lorsqu'un ministre et son cabinet sont remplacés par d'autres, le ministère s'en ressent et doit s'adapter à la nouvelle direction. Cela donne une impression de répétition et de perpétuel recommencement.

Évidemment, chacune de ces réalités pèse à sa façon sur l'efficacité et le climat organisationnels : on avance, on recule, on s'écarte de nos objectifs courants pour se pencher sur d'autres préoccupations devenues subitement incontournables parce qu'urgentes ou politiques. Bref, on peut facilement avoir l'impression que notre navire roule et tangué,

effectue des détours, zigzague pour éviter des écueils ou, même, tourne en rond avant d'arriver finalement à bon port, ou pas bien loin! Et cette impression est en partie fondée.

Cela dit, voyons maintenant le beau côté de la médaille, lequel domine largement, bien sûr. La fonction publique a pour mission intrinsèque de fournir les services publics dont la collectivité a besoin, une finalité qui est essentielle, permanente et irremplaçable. Cet objectif de contribuer au mieux-être de la société est présent et ressenti dans l'organisation, que ce soit dans la conception des politiques ou la prestation des services. Si on est sensible à ce genre de finalité, il est difficile de trouver un milieu plus satisfaisant et plus stimulant, mis à part peut-être chez des organismes communautaires d'action directe sur le terrain.

Par surcroît, si on a l'occasion d'être en contact direct avec le public dans des services de première ligne, la satisfaction potentielle en sera d'autant plus grande. Les communications directes avec des concitoyens peuvent apporter une valorisation immédiate. C'est un sentiment que j'ai vivement ressenti dans l'organisme où j'étais lorsque j'ai quitté la fonction publique, l'Office de la protection du consommateur. La motivation et le sentiment d'utilité qui découlent de la reconnaissance directe des consommateurs créent un climat qui cimenter le personnel et l'organisation autour de sa mission de protection du public. C'est un atout indéniable pour la satisfaction au travail.

Et, comme la plupart des fonctionnaires ont cet objectif de services comme motivation réelle, on a la chance de côtoyer des personnes dotées de qualités humaines imprégnées d'un altruisme évident; elles sont souvent attentives aux autres et agréables à fréquenter. Et on aurait tort de sous-estimer cette volonté de servir qui anime aussi bien les élus que les fonctionnaires; pour ma part, je l'ai observée constamment à ces deux niveaux. J'ajouterais qu'on la sous-estime souvent davantage chez les dirigeants élus, dont on est plus prompt à constater les défauts et à souligner les erreurs qu'à mettre en évidence le désir de servir leurs concitoyens.

Mais, pour prendre la mesure du climat de travail au sein de la fonction publique, que je considère souvent dans mes propos de manière générale ou institutionnelle, il ne serait pas juste de considérer celle-ci seulement dans une perspective globale, sans s'attarder au vécu particulier de l'entité administrative à laquelle on appartient. En d'autres termes, il ne faut pas seulement prendre en compte les caractéristiques générales de

la fonction publique, dont je viens de parler pour le meilleur et pour le pire, pour apprécier ce que pourrait être ton éventuel milieu de travail au sein de celle-ci.

Oui, tu fais partie d'une vaste institution qui est soumise à de nombreuses contraintes, mais, concrètement dans la vie de tous les jours, tu te rends dans un ministère ou un organisme donné où tu t'actives au sein d'une entité administrative plus petite qui, elle, constitue ton univers au quotidien; c'est d'abord et avant tout ce milieu de travail qui conditionnera ta qualité de vie.

Et bien que les réalités intrinsèques de la fonction publique influencent ce milieu de travail, ce sont d'abord les qualités humaines de tes collègues de travail qui feront foi du climat qui y régnera. Chaque organisation constitue un microcosme humain qui possède ses propres caractéristiques issues de son vécu, passé et présent. En définitive, ce sera généralement l'attitude de nos collègues de travail, et la nôtre, qui détermineront si notre environnement est intolérable, viable, agréable ou emballant.

Sur ce point, je te conseillerais vivement de ne jamais accepter un emploi éventuel *in abstracto* et sans rencontrer l'un de ces collègues ayant une importance primordiale, soit ton futur supérieur immédiat. La façon dont un patron dirige son équipe peut être pour celle-ci une source de tension et de frustration constante, tout comme une occasion de réalisation, de dépassement et de plaisir. L'attitude du patron détermine en bonne partie l'atmosphère qui règne au sein d'une équipe. Tu ne peux pas, bien sûr, rencontrer tous tes futurs collègues, mais prends la précaution de bien jauger celui-là et, à cette fin même, de glaner quelques renseignements à son sujet auprès de ceux qui l'ont côtoyé.

Pour ce qui est des autres collègues de travail, mon observation au fil des années m'indique que, de manière générale, un certain pourcentage d'entre eux, disons 20 % à 25 %, affiche un comportement très volontaire et positif, qu'à l'inverse, un pourcentage de 10 % à 15 % se comporte plutôt négativement et que les autres employés font bien ce qu'on leur demande. Malheureusement, j'ai quelquefois observé que la fonction publique éprouve de la difficulté à bien gérer ses extrêmes, que ce soient ses meilleurs ou ses moins bons éléments.

En effet, des pratiques d'évaluation, de rémunération et de reconnaissance inadéquates ne permettent pas de rendre justice aux premiers. Quant aux seconds, les mêmes difficultés ne permettent pas de les sanctionner par des avis, réprimandes, suspensions ou congédiements; ils font donc souvent l'objet d'une tolérance larvée qui pèse sur le

climat et l'efficacité de l'organisation. Il s'agit ici d'une autre différence entre la gestion dans le secteur public et celle du secteur privé, où les éléments négatifs sont plus spontanément repérés, encadrés et, s'il le faut, remerciés.

Toutes les organisations comportent cette petite part de personnel qui se comporte de manière négative envers son travail, son organisation ou son environnement général. Mais, dans l'appareil public, au lieu de partir et de s'orienter courageusement vers une organisation qui leur conviendrait mieux, ils préfèrent souvent rester et s'incruster, devenant progressivement un poids plutôt qu'un atout dans l'organisation; et cela, d'autant plus qu'ils chercheront souvent à gagner des appuis auprès de la majorité silencieuse de l'organisation, les 60 % à 70 %.

Peu à peu, pour éluder leur propre médiocrité, ils développent un esprit critique à tout crin et un cynisme qui se transforment en un véritable poison pour l'atmosphère de l'organisation. Le cynisme est l'un des éléments les plus corrosifs pour la santé d'une organisation; il l'est d'ailleurs dans nos propres vies également. Il vaut mieux fuir ces pisse-vinaigres et plutôt rechercher l'autre 20 % à 25 %, celui des éléments positifs, qui constitue une source d'inspiration et de motivation. Tu apprendras bien plus avec eux et tu cultiveras ton propre bien-être dans l'organisation.

Malheureusement, il arrive que le climat au sein d'une entité de la fonction publique soit irrémédiablement contaminé, et cela, pour une foule de raisons. Dans un tel cas, il vaut mieux fuir plutôt que d'y laisser sa santé... comme ce que nous enjoins de faire le titre d'un film d'Yves Robert: *Courage, fuyons!* Dans une perspective scientifique rejoignant la gestion de nos vies, le français Henri Laborit a d'ailleurs fait de la fuite une méthode de salut individuel dans son essai de 1976 intitulé *Éloge de la fuite*.

Dans un tel cas, cependant, l'univers de la fonction publique offre un avantage à peu près unique, celui de constituer un immense réseau dans lequel il est possible de se déplacer d'un emploi à un autre par mutation ou promotion. Il s'agit d'un univers de quelque 20 ministères et de plus de 100 organismes au sein desquels près du tiers du personnel est de niveau professionnel, là où tu postulerais éventuellement.

Ces entités ont des missions très diversifiées et, par surcroît, elles sont souvent réparties sur l'ensemble du territoire, ce qui offre une grande mobilité permettant de réaliser une carrière pleinement satisfaisante au

fil des années. Si tu en fais l'effort, tu y trouveras toujours un milieu pour t'épanouir dans un climat agréable et tempéré, comme celui auquel la nature nous a ici habitués.

P.-S. Pour ce qui est du climat organisationnel, j'imagine bien qu'il y a des constances observables dans les milieux de travail. En tout cas, moi, j'ai relevé que les petites organisations sont plus susceptibles d'offrir un environnement agréable, ne serait-ce que parce que tout le monde a la possibilité de se connaître personnellement.

Également, les organisations plus jeunes comportent de manière générale une proportion plus élevée du personnel qui a gardé sa motivation, celle-ci étant susceptible de s'éroder avec le temps. Pour la même raison, la présence de jeunes dans toute organisation contribue normalement à créer un climat favorable et dynamique.

C'est te dire la chance que j'ai eue lors de mon entrée en fonction à l'Office des professions du Québec, fin 1973: l'organisme avait été mis sur pied quelques mois auparavant et toute l'équipe qui s'est constituée par la suite devait avoir une moyenne d'âge inférieure à 30 ans. Sans le savoir, je ne pouvais demander mieux et je t'en souhaite tout autant, sans me faire d'illusions; on est quand même plus de 40 ans plus tard...



## Enlève tes œillères!

---

Oui, je te le confirme, la patience est une vertu fondamentale dans l'administration publique; il est rare que les choses s'y réalisent suivant l'échéancier qu'on avait imaginé. Mais n'exagérons rien, c'est aussi le cas dans la vie en général. Trouve-moi quelque chose de moindrement complexe qui se réalise plus vite qu'on ne l'espérait!

Puisque tu me parles des vertus qu'il te faudrait développer pour acquérir la vocation, laisse-moi te parler à mon tour d'un objectif que tu aurais intérêt à poursuivre si tu décidais de faire le grand saut: développer une culture générale étendue et variée. Ici, je ne pense pas aux connaissances associées à la discipline de ton diplôme; tu es désormais un expert en cette matière et tu devras te perfectionner toute ta vie pour le rester. Aujourd'hui, c'est un préalable à l'exercice de toute profession.

Je ne pense pas non plus à une érudition particulière dans un secteur de prédilection personnelle, par exemple la littérature française ou russe, la philosophie gréco-romaine ou la biologie des espèces en voie de disparition... Non, je parle ici de simples connaissances d'ordre général, horizontales ou transversales si tu veux, dans tous les domaines suscitant le moindre intérêt chez toi.

Selon moi, une telle culture est le creuset de l'imagination et de la créativité. Ces qualités intellectuelles si recherchées ne peuvent en effet émerger du vide; l'esprit humain a besoin de points de repère, les plus nombreux possibles, pour organiser et articuler une pensée, qu'il s'agisse pour cela de prendre appui, de comparer, de valider, de distinguer, de s'opposer. Bref, notre cerveau s'alimente de références pour mener et construire chacune des opérations mentales qui lui permet de s'orienter, de choisir et de prendre des décisions. Ainsi, plus tu augmentes les

références dont ton esprit peut se saisir comme autant de corps flottants dans le champ de tes connaissances, plus tu accrois tes capacités à construire des raisonnements utiles et des solutions pertinentes.

Ce sont entre autres les relations établies ponctuellement entre ces connaissances éparses qui permettent l'émergence d'hypothèses lors d'une réflexion; et chacune d'entre elles est susceptible de faire naître l'idée ou la solution recherchée, le tout dans un processus itératif où une multitude de possibilités doit être successivement soupesée. Ainsi, plus tu as d'hypothèses à tester en raison de l'ampleur de ton bagage personnel, plus ton analyse s'élargit, s'enrichit et court la chance de porter des fruits.

Or, ces points de repère qui favorisent la réflexion n'apparaissent pas dans ton esprit tel un phénomène de génération spontanée. Ils s'accroissent au fil de ton existence. Ces acquis proviennent probablement davantage de ton vécu que de tes connaissances. Mais, si elle est unique et irremplaçable, l'expérience ne s'acquiert qu'au fil des ans, au rythme que nous imposent les événements. À ton âge, soit dit avec respect et malgré ce que tu peux en penser, cette source de repères est donc par définition encore bien limitée; il faut bien qu'il reste quelque avantage à vieillir.

Soulignons au passage que, parmi les acquis de l'expérience personnelle, ceux qui sont fondés sur les succès obtenus sont nos premiers appuis naturels, car ils sont révélateurs de nos forces. Et ce qui est formidable, c'est qu'on pourra toujours compter sur elles, parce qu'elles résultent de qualités intrinsèques dont nous pouvons tirer profit sans douleur et spontanément; ce sont des atouts inhérents à notre personnalité qui se manifesteront d'eux-mêmes dans le futur, le plus souvent pour nous faciliter les choses.

Quant aux erreurs commises et aux échecs subis, ils sont plutôt révélateurs de nos faiblesses et, en conséquence, générateurs de souffrances existentielles et professionnelles. Comme l'affirment les psychologues, ils sont souvent plus marquants que les succès et, même s'ils laissent de mauvais souvenirs et constituent des obstacles à surmonter, ils sont des plus formateurs; mais ce n'est pas une raison pour accumuler les bêtises, tout de même!

Cela dit, la source de repères sur laquelle tu as le plus de contrôle est celle dont je veux t'entretenir ici, la culture générale, qui, elle, a le mérite d'être essentiellement le fruit de tes propres initiatives ou décisions. Nous sommes maîtres d'œuvre en cette matière; il s'agit d'une question de volonté et de discipline personnelles.

Pour cela, les lieux et sources de connaissances ne manquent pas dans une société ouverte comme la nôtre. Je suis conscient que nos générations sont différentes à cet égard. Pour celles qui ont précédé l'arrivée d'Internet, dont je fais évidemment partie, la lecture demeure la source privilégiée. L'imprimerie constitue l'une des plus grandes inventions permettant la compilation et la diffusion du savoir humain. Les livres et revues de toute nature nous donnent accès à un savoir universel couvrant les diverses dimensions de l'activité humaine : littérature, philosophie, science politique, etc. Tout y est, à ton rythme, au moment et au lieu qui te conviennent, sans autre contrainte que le temps qu'il faut y consacrer. Quel bonheur!

Je m'arrête, car je sais que tu vas me dire que tout, et même davantage, est maintenant disponible sur Internet. Peut-être, mais peu importe, fais comme il te plaît, ce qui compte ce n'est pas le moyen qu'on utilise, mais le résultat qu'on atteint : élargir ses horizons au-delà de son expérience de vie.

Ainsi, à titre d'exemple à un niveau macroscopique, pour développer une plus juste perspective de ta propre existence, tu as intérêt à te situer dans l'espace en étant conscient que non seulement tu vis dans une ville donnée, mais également que celle-ci se situe dans un pays, sur un continent et sur une planète faisant partie d'un système solaire qui constitue un point minuscule dans la Voie lactée, elle-même une simple galaxie cohabitant avec des milliards d'autres, toutes séparées par autant d'années-lumière.

S'il est toujours vertigineux de situer ainsi notre position relative dans l'univers physique, il est très enrichissant de le faire également dans l'univers philosophique, historique, politique ou sociologique qui nous est propre. La position que la société québécoise occupe dans ces diverses perspectives est unique et distincte de celles d'une multiplicité d'autres sociétés, même voisines. La connaissance des particularités qui sont les nôtres est essentielle dans la prise de décision au sein d'un univers aussi complexe que l'administration publique. Si tu es incapable de voir plus loin que le bout de ton nez, tu ne pourras conseiller personne de manière adéquate et crédible.

Une vision d'ensemble et du recul s'imposent en toutes circonstances. À cet égard, j'ai été marqué il y a de nombreuses années par un petit problème de géométrie qui circulait partout dans l'univers de la gestion. Il s'agissait de réunir d'un seul trait, c'est-à-dire sans soulever son crayon,

et avec le moins de segments possibles (en fait quatre segments constituaient l'objectif recherché), neuf points disposés par groupe de trois de manière à former un carré; on l'appelait le puzzle des neuf points.



Notre premier réflexe est de tenter de rejoindre chacun des points en restant à l'intérieur du carré imaginaire que constitue l'espace délimité par les neuf points, ce qui nécessite trop de segments. Toute simple, la solution consiste à prolonger légèrement le trait vers l'extérieur du carré imaginaire de façon à obtenir le recul nécessaire pour modifier l'angle du trait par rapport aux autres points à joindre.

Cet exercice, appelé *Think Outside the Box*, illustre bien ce que j'exprime ici. Comme nous ne visualisons pas spontanément qu'il y a de l'espace autour de la «boîte» que nous créons mentalement autour du carré des neuf points, c'est notre imagination qui nous incite à briser le cadre fictif de ce carré pour utiliser l'espace extérieur, essentiel à la solution du problème.

Ainsi, la culture générale, c'est l'élargissement de ton espace de référence et de réflexion au-delà de la petite boîte de ton expérience personnelle. Bien entendu, on ne sait jamais à quel moment tous les points de repère ainsi acquis pourront nous être utiles. Ce dont je peux t'assurer, c'est que ce bagage te servira constamment, aussi bien dans ta vie personnelle que dans ta vie professionnelle, et qu'il est plus facile de faire preuve de jugement et de créativité lorsqu'on bénéficie d'un univers mental ouvert sur le monde et le savoir.

Personnellement, je considère que j'ai été privilégié pour l'acquisition de cette culture générale. En effet, le «cours classique» que j'ai suivi de 1961 à 1968 était précisément orienté vers l'acquisition d'une telle culture, faite de ce qu'on appelait à l'époque les «humanités»: littérature, philosophie et sciences sociales y figuraient largement. Ce cours était long, exigeant et supposait de multiples travaux écrits et bien des lectures. Ceux qui l'ont suivi en ont généralement reconnu les bienfaits, souvent bien des années après.

Puis, lors de mon passage à la Faculté de droit de 1968 à 1971, nous étions en pleine Révolution tranquille. L'État était de plus en plus présent et cela se reflétait dans l'enseignement offert. Le droit public, celui des

institutions étatiques, connaissait une grande effervescence : histoire des institutions juridiques, droit constitutionnel et droit administratif nous étaient offerts sur un plateau d'argent. Si l'on décidait de suivre tous ces cours, nous étions au fait des aspects fondamentaux de l'organisation de l'État et de son cadre juridique. C'était une excellente préparation à une carrière dans la fonction publique.

En réalité, la lacune que j'ai le plus ressentie au cours de mes années de service était à l'égard de l'histoire du Québec. Au secondaire et au collégial, ce qu'on nous enseignait était beaucoup axé sur l'Europe, la France en particulier. On y parlait de la « découverte des Amériques » et l'on nous donnait les rudiments de l'histoire du Québec, sans toujours la situer à l'intérieur de celle de l'Amérique du Nord ; et que dire du traitement que l'on faisait de la question autochtone!

Pourtant, beaucoup des dossiers les plus litigieux de notre vie politique découlent des grands événements qui ont jalonné notre histoire : présence française, paix des Braves, conquête par la Grande-Bretagne, révolte des Patriotes, Union du Haut et du Bas-Canada, Confédération de 1867, conscription lors des deux grandes guerres mondiales, Statut de Westminster, référendums sur la souveraineté du Québec, rapatriement constitutionnel, etc.

Ce sont tous ces événements qui permettent de prendre conscience que nous sommes une « société distincte » et de comprendre notre attachement et notre questionnement perpétuel à l'égard de notre identité. Combien de péripéties politiques, en effet, sont liées à la fameuse question nationale : quel statut pour le Québec ? La connaissance et la lecture que l'on peut faire de plusieurs de ces événements conditionnent largement notre point de vue à ce sujet. Et au-delà de cette question, bien de nos débats sur les politiques en matière d'éducation, d'immigration, de langue, de culture, de francophonie et de relations internationales sont également tributaires de notre compréhension de notre histoire.

P.-S. Pour ma part, j'en suis peu à peu arrivé à la conclusion que les récits biographiques étaient la meilleure façon d'appréhender l'histoire. J'ai d'abord tenté de le faire dans des ouvrages d'histoire proprement dits, mais j'ai trouvé l'exercice ardu ; il prend vite la forme d'un marathon de mémorisation et adieu le plaisir ! J'ai finalement découvert qu'en lisant des biographies, mon intérêt était maintenu spontanément par les événements de la vie racontée – succès, défaite, amour, famille – bref, tous les ingrédients qu'il faut pour m'émouvoir et me rattacher de manière très concrète à l'environnement de l'époque en question.

Mais je ne veux surtout pas ici te suggérer de moyens pour développer cette culture générale; je m'abstiendrai également de tenter de te diriger vers quelques domaines du savoir que ce soit. Une chose est sûre, tu dois être guidé par le plaisir. Personnellement, j'ai un penchant pour la littérature, car c'est elle qui me procure le plus d'émotions. Elle m'a permis de cheminer d'un roman vers une biographie, laquelle suggérait de lire un essai ou suscitait le goût d'effectuer un voyage, qui m'amenait à visiter un musée pour voir une exposition donnée, et ainsi de suite.

Malheureusement, en matière de culture, je n'ai ni talent ni affinité pour la musique et le dessin; je l'ai souvent regretté et j'en ai beaucoup souffert à l'école lorsqu'il y avait des travaux à faire dans ces disciplines. Et, pis encore, lorsque j'avais de jeunes enfants, lors de nos visites au restaurant, ils me demandaient de dessiner un chien ou une vache sur mon napperon. C'était pour eux une source d'amusement de voir à quel point mes ébauches étaient primaires et risibles, moins bonnes que les leurs; pour nous, les parents, cela avait surtout le mérite de faire passer le temps avant l'arrivée tant attendue des repas, mais au prix d'une grande humiliation personnelle!

## Reste politiquement zen

---

Oui, d'accord, j'ai défoncé une porte ouverte : tu connais bien l'importance de la culture et tu me l'as souvent rappelé. Dans les spectacles présentés par les ligues d'improvisation théâtrale dont tu es à la fois un participant et un spectateur assidu, tu as plusieurs fois observé que les joueurs les plus talentueux sont ceux qui ont le plus de connaissances générales. Ici, on parle de théâtre plutôt que de travail, mais pour alimenter une séance d'improvisation avec brio, imagination et humour, je me doute bien qu'une myriade de points de repère permettent de créer des situations originales et de lancer des répliques imprévues et hilarantes.

Tant mieux si tu es déjà convaincu en ce qui concerne la culture générale. Pour ne pas être en reste, permets-moi de répliquer cette fois avec une qualité à développer en vue de ton emploi éventuel. Ici, par contre, il ne s'agit pas d'un simple atout qui pourrait te rendre plus à l'aise dans tes fonctions. Non, il s'agit d'une obligation inscrite dans le statut même de la fonction publique : la neutralité politique.

On a déjà parlé de la fonction publique comme institution et du statut qu'elle a acquis au fil des années. Au départ, ce statut résulte d'abord et avant tout de conventions constitutionnelles britanniques qui ont été transposées ici par la Constitution canadienne, dont le préambule prévoit que celle-ci repose « sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». D'ailleurs, c'est ce qui explique le rattachement général de nos institutions étatiques au modèle britannique, une réalité héritée de la Conquête en 1760 qui imprègne encore toute l'organisation de l'État, aussi bien au fédéral qu'au Québec.

Ces conventions ont par la suite été intégrées dans des lois qui les ont reconnues et modulées de diverses façons, en plus de les compléter par des dispositions reflétant des préoccupations contemporaines. Les caractéristiques du statut de la fonction publique sont donc aujourd'hui

inscrites dans des lois, lesquelles peuvent varier au sein des gouvernements canadiens; on en aura un exemple éloquent plus loin. La sélection «au mérite», ou selon la compétence, dont nous avons traité dans une lettre précédente constitue l'un des éléments clés de ce statut. Abordons maintenant l'obligation de neutralité.

Le principe général qui en sert de fondement est le suivant: la fonction publique est au service du gouvernement du jour, et cela, dans le respect de la légalité et en toute loyauté et neutralité. Évidemment, le gouvernement lui-même est loin d'être neutre politiquement; il est en effet porteur de valeurs incarnées dans un programme qui s'accompagne, lors des campagnes électorales, de promesses plus ponctuelles. Mais les fonctionnaires qui appuient les gouvernements successifs dans leurs interventions se doivent, pour leur part, de faire preuve d'une neutralité politique à toute épreuve.

Dans la réflexion et l'action essentielles au processus décisionnel du gouvernement, la fonction publique apporte une dimension de nature technique et administrative, qui est bien différente de celle qui anime les élus dans la poursuite de leurs idéaux politiques. Cet apport d'expertise objective est l'essence même du rôle de la fonction publique et, à ce titre, il se doit d'être dépourvu de partisanerie politique ou de préférence idéologique. Cette neutralité constitue d'ailleurs l'un des éléments connexes ou complémentaires d'une exigence encore plus englobante, celle de l'objectivité ou de l'impartialité dans les avis et les conseils donnés; j'y reviendrai.

Cela ne veut évidemment pas dire qu'il faut être totalement dépourvu de sensibilité politique. Tous les gouvernements sont porteurs de valeurs particulières et il est tout à fait normal que celles-ci imprègnent les politiques qu'ils adoptent; il faut donc savoir s'y adapter. En effet, l'expertise administrative de la fonction publique se situe dans un environnement où le pouvoir décisionnel appartient à ceux qui détiennent une légitimité démocratique résultant du processus électoral. Les fonctionnaires n'ont pas la même légitimité; ils sont nommés et, en conséquence, ne sont pas en soi représentatifs des volontés de la population. Les élus le sont, s'en réclament naturellement et, à ce titre, les règles veulent qu'ils aient le dernier mot dans la prise de décision. Il n'est pas toujours facile de le reconnaître, mais, en réalité, la fonction publique est en définitive dans une position de subordination par rapport aux dirigeants élus.

Et cette neutralité est d'autant plus importante que, comme on le dit souvent, «les élus passent, mais la fonction publique reste». Le gouvernement d'aujourd'hui constituera l'opposition parlementaire de demain,

et inversement. Dans ce contexte d'alternance des partis au pouvoir, la neutralité politique permet aux fonctionnaires d'être à l'aise avec des orientations idéologiques qui varient forcément au fil des élections.

Ici, quelques précisions s'imposent sur la portée actuelle des exigences de neutralité. À mon arrivée dans la fonction publique au début des années 1970, le Québec avait connu une longue et lourde période de partisanerie dans la fonction publique; celle-ci était dominée par le pouvoir politique qui nommait régulièrement des amis ou des partisans dans des fonctions administratives, tout comme il attribuait des contrats aux entreprises qui garnissaient sa caisse électorale.

Les changements de parti au pouvoir entraînaient des départs et des arrivées d'employés, une réalité qui discréditait la fonction publique dans son rôle institutionnel. En cela, le Québec était très différent d'autres juridictions, comme la mère patrie britannique, où le statut de fonctionnaire avait acquis ses lettres de noblesse depuis déjà un certain temps; c'était aussi le cas au gouvernement fédéral canadien.

Dès le début de la Révolution tranquille, cet état de droit, puisque le statut de fonctionnaire était alors embryonnaire et insuffisamment protégé par la loi, et les situations de fait déplorables qui en découlaient ont rapidement été corrigés par la promulgation en 1965 d'une nouvelle Loi de la fonction publique, remplaçant la Loi du service civil de 1943. On y prévoyait, sous peine de destitution, une interdiction de «se livrer à un travail de partisan dans une élection fédérale ou provinciale» (art. 55); cette interdiction existait en 1943, mais sans inclure les ouvriers permanents, les ouvriers étant surtout ceux qui effectuaient les activités partisans lors des élections. Ainsi, implicitement, il s'agissait d'une affirmation du principe de neutralité dans la zone jusqu'ici la plus sensible des activités partisans.

Rapidement, cependant, la reconnaissance des droits politiques des fonctionnaires, avec l'adoption des chartes des droits et libertés de la personne, en 1976 au Québec et en 1982 à l'échelle canadienne, est venue modifier les choses considérablement. Sous l'impulsion du droit pour «toute personne de voter lors des élections et d'y être candidat», les interdictions d'activités politiques existantes ont été contestées. Lorsque saisis de la question, les tribunaux ont statué que ces droits politiques ou démocratiques obligeaient les gouvernements à trouver des aménagements pour permettre aux fonctionnaires d'être candidats à des élections et, plus largement, de participer à la vie démocratique.

Ainsi, depuis la Loi sur la fonction publique de 1983, toujours en vigueur même si elle a été modifiée à quelques reprises, les fonctionnaires québécois, à l'exception des sous-ministres et dirigeants d'organisme, ont droit à un congé sans solde en vue de se présenter lors d'une élection, pour ensuite revenir après leur défaite lors de la mise en candidature ou de l'élection, ou au terme de leur mandat (art. 24 et suiv.); le droit s'applique même à ceux qui désirent être agents officiels pour un candidat à une élection provinciale (art. 25).

Ce privilège s'accompagne de modalités accessoires ouvrant la voie à des activités politiques de moindre envergure, fondées cette fois sur la liberté d'expression: militer au sein d'un parti politique, contribuer à son financement et participer à des assemblées politiques (art. 12). Les principales limites à cet égard sont que «le fonctionnaire doit faire preuve de réserve dans la manifestation publique de ses opinions politiques» (art. 11) et «de neutralité politique dans l'exercice de ses fonctions» (art. 10).

Personnellement, j'ai toujours été très sceptique à l'égard du bien-fondé de ces atténuations du principe de neutralité permettant d'occuper une charge électorale. Elles m'apparaissent sous-estimer l'immense implication intellectuelle et émotive inhérente au militantisme politique, particulièrement pour ceux qui briguent des suffrages dans une élection. Lorsqu'on appartient à un parti politique, qu'on y milite et qu'on accepte d'en être le représentant lors d'élections, on s'investit profondément sur le plan personnel dans un univers de confrontation où, ultimement, nos aspirations trouvent leur issue dans un processus électoral éminemment conflictuel.

Comment penser que les séquelles de la bataille menée pour faire valoir sa candidature, ses valeurs et ses idées peuvent être laissées au vestiaire lorsqu'on entre au travail quotidiennement pour servir un gouvernement dirigé par un parti qui était la veille son adversaire? Peut-être que la personne concernée est capable de vivre sereinement une telle schizophrénie idéologique, mais qu'en est-il de la perception de ceux qui travaillent avec elle? N'est-ce pas là une source potentielle d'ambiguïté, de tension et de conflit au sein même des ministères et organismes et, *a fortiori*, dans la relation possible avec le politique?

Et que dire de la perception du public devant ces allées et venues de fonctionnaires? Aucune institution n'a besoin de créer le risque de tels tiraillements. Non, une société démocratique devrait s'accommoder d'une limitation du droit des fonctionnaires d'être candidats à des élections: chacun n'a qu'à faire ses choix.

Je suis d'autant moins en accord avec une telle approche que les dispositions législatives en cause négligent d'établir une modulation dans l'application des droits en question selon le niveau du poste occupé: on peut plus facilement comprendre qu'une personne affectée strictement à des opérations matérielles puisse être parfaitement à l'aise d'avoir été le représentant d'un parti et de travailler au sein d'un gouvernement dirigé par un autre parti. C'est beaucoup moins évident à mesure que cette personne évolue à un niveau décisionnel proche du niveau politique.

À cet égard, soulignons que le législateur fédéral a opté pour un régime beaucoup plus sévère que l'on retrouve à la partie 7 de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. On y exclut d'abord le sous-ministre de toute possibilité de candidature lors d'une élection (art. 117). Quant aux autres fonctionnaires, la possibilité pour eux d'être candidats à une élection fédérale, provinciale ou territoriale est assujettie à l'autorisation préalable de la Commission de la fonction publique qui, dans sa décision, peut tenir compte de la nature, du niveau et de la visibilité du poste en question (art. 114, al. 1-3 et 6). Finalement, il y est prévu que «le fonctionnaire déclaré élu dans une élection fédérale, provinciale ou territoriale perd dès lors sa qualité de fonctionnaire» (art. 114, al. 8).

Quoi qu'il en soit des textes applicables, si tu souhaites un jour faire carrière dans la fonction publique et y viser des postes de haut niveau, je ne puis que te conseiller d'adopter une neutralité de tous les instants. S'attribuer une étiquette partisane ou se la faire attribuer par d'autres en raison d'activités politiques personnelles pourrait faire en sorte que, à tort peut-être, certains hésitent à te faire confiance complètement ou t'attribuent un comportement biaisé par tes orientations politiques. Bref, il y a bien des avantages à adopter à ce sujet une attitude zen, empreinte de réserve et de distance par rapport aux formations politiques.

Pour ma part, j'ai rapidement compris qu'il valait mieux avoir un statut d'observateur de la chose politique; une telle attitude permet en toute quiétude d'analyser les enjeux, les stratégies, les bons et les mauvais coups, d'essayer de comprendre les dimensions de contenu et de tactique présentes dans toute confrontation politique. Cela enrichira ton bagage et te servira, pas uniquement pour la neutralité que tu dois viser, mais aussi pour l'impartialité dont tu dois faire preuve à l'égard des politiques et des acteurs qui gravitent autour.

Bien sûr, la loi te permet de mener des activités partisanes et tu auras toujours le choix de t'y aventurer. Mais, comme à la pêche que nous avons souvent pratiquée ensemble, ce n'est pas parce que la limite quotidienne

est de 20 prises qu'il faut vider le plan d'eau ou s'épuiser pour l'atteindre; pas plus qu'il n'est nécessaire de conduire à la vitesse maximale permise sur une autoroute dans les pires conditions: les risques de dérapage l'emportent sur les minces avantages obtenus à court terme.

P.-S. Dans mon désaccord sur la primauté que l'on accorde ici aux droits individuels, j'estime que le droit démocratique qui est en cause, celui de se présenter lors d'une élection, n'est pas de la même nature que d'autres libertés et droits fondamentaux qui sont clairement destinés à assurer le respect de la dignité et de l'intégrité de la personne humaine: droit à la vie et à la sécurité, liberté de conscience, liberté de pensée, liberté de religion, liberté d'expression.

Les «droits démocratiques ou politiques» inscrits dans les chartes des droits sont pour moi d'une catégorie autre, car ils n'ont pas directement pour objet de protéger la dimension la plus précieuse de toute personne humaine, son unicité morale et intellectuelle, mais plutôt de permettre un processus électoral ouvert à la participation possible de tous les citoyens. Si cela est éminemment souhaitable dans une société démocratique comme la nôtre, l'objectif recherché n'est pas du même niveau et pourrait facilement ouvrir la voie à une hiérarchisation accrue des droits et de leur impact.

Cela dit, je dois reconnaître que j'ai toujours sous-estimé l'importance que les tribunaux accorderaient aux droits politiques des fonctionnaires. Je me souviens que peu de temps après l'adoption des chartes des droits, un ami procureur de la Couronne m'avait informellement consulté, en tant que professeur à l'ENAP. Il voulait invoquer les nouvelles dispositions des chartes pour se présenter comme candidat à une élection fédérale. Je m'étais empressé de lui dire que je doutais grandement, pour rester courtois, que les tribunaux lui accordent ce privilège, compte tenu de l'importance des fonctions qu'il occupait au sein du système de justice criminelle et pénale.

Et, bien évidemment, j'ai eu tort sur toute la ligne et, grâce à une décision de 1990 rendue par la Cour supérieure du Québec, ce collègue a ouvert la voie à la reconnaissance des droits démocratiques des employés de l'État. Ce fut pour moi le début de quelques déceptions, puisque les tribunaux ont été constants à me donner tort sur cette question. Il faut savoir rester humble en toutes circonstances, surtout lorsqu'on est le seul à avoir le pas dans la parade...

## Une constellation de ministères...

---

Pour alimenter ta réflexion, il me faut dissiper une impression courante de nos concitoyens à l'égard de la fonction publique : celle de son unicité. De l'extérieur, on a souvent la perception qu'il s'agit d'un tout homogène, partageant les mêmes valeurs, la même culture et une finalité commune. Ce n'est pas du tout le cas : en dépit des apparences, il s'agit d'un monde d'une grande diversité que j'ai souvent comparé dans mon enseignement à une véritable constellation.

C'est important d'en être conscient, car la vie au quotidien dans un ministère d'un type donné peut être extrêmement différente de celle dans un autre ministère, ou de celle au sein d'un organisme administratif ; plusieurs facteurs créent des différenciations déterminantes dans toutes ces unités administratives. Ainsi est-il bon pour toi de te faire une idée sur ce qui pourrait t'intéresser le plus, ou le moins, dans cet univers. Laisse-moi à tout le moins te parler des grandes catégories ; à toi ensuite de compléter à loisir tes recherches et ta réflexion.

Je te parlerai d'abord ici de l'entité de base de la fonction publique, soit le ministère. Actuellement, il y a au sein du gouvernement une vingtaine de ministères ; je préfère rester imprécis, car c'est un dénombrement qui est appelé à changer régulièrement. Leur nombre et leur appellation sont à la discrétion du premier ministre, tout comme le choix des membres de son équipe de députés qui sont appelés à être les détenteurs des portefeuilles de ces ministères, à titre de ministres.

Ce nombre a varié beaucoup au fil du temps ; pour t'amuser, je te souligne qu'en 1867, au début de la Confédération, il y avait au Québec sept entités de nature ministérielle, souvent appelées « départements », où travaillaient un peu plus d'une centaine de valeureux employés, incluant les temps partiels. Depuis le début des années 1960, ce nombre est relativement stable et oscille entre 20 et 25 au gré des réorganisations, fusions

et scissions, dues aux changements de gouvernement, de ministres ou d'orientations stratégiques. Il faut savoir que l'existence d'un ministère au sein du gouvernement constitue en soi un message politique pour le public, tout comme son absence d'ailleurs.

Le ministère est la structure normale et traditionnelle d'organisation de l'appareil gouvernemental : il s'agit de l'entité qui appuie chaque ministre dans l'exercice de ses fonctions. Mais, si ce dernier est le patron du ministère, sur le plan administratif, c'est le sous-ministre, longtemps appelé « sous-chef » dans la loi, qui dirige toute la structure en vertu de diverses lois.

C'est le fonctionnaire le plus important du ministère et, à ce titre, il est responsable d'une réalité particulièrement exigeante, l'interface avec le politique, c'est-à-dire, d'une part, le ministre et son cabinet, et, d'autre part, l'ensemble du ministère ; cela constitue en soi une tâche à temps plein qui lui vaut son salaire ; nous en reparlerons certainement.

Tous les ministères présentent une certaine homogénéité en ce qui a trait à leur organisation et à leur fonctionnement. D'abord, une loi, la Loi sur les ministères, dresse la liste de tous les ministères du gouvernement. Chacun d'eux fait ensuite l'objet d'une loi constitutive qui lui est propre ; par conséquent, il y a autant de ces lois qu'il y a de ministères en activité, lesquelles comportent un tronc commun à tous et des particularités propres à chacun.

Également, ils sont assujettis à un ensemble de lois qui encadrent de manière uniforme la plupart des aspects de leur gestion : Loi sur la fonction publique, Loi sur l'administration financière, Loi sur l'administration publique, Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, Loi sur les contrats des organismes publics, Loi sur les infrastructures publiques et Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement, principalement. Toutes ces lois sont ensuite complétées par un ensemble de règlements, de directives et politiques administratives provenant surtout du Conseil du trésor.

Les ministères sont structurés de la même façon. Ils se subdivisent principalement en directions générales qui sont sous l'autorité de sous-ministres adjoints ou associés, selon les dispositions de la loi constitutive de chaque ministère ; certaines unités administratives, tel le secrétariat du ministère, relèvent directement du sous-ministre.

Ces directions générales sont elles-mêmes subdivisées en directions et celles-ci, en services. D'autres unités plus petites, dotées d'une vocation particulière, s'ajoutent normalement à ces grandes directions générales, par exemple le secrétariat du ministère, la direction des communications, la direction des affaires juridiques et le bureau des plaintes.

Sur le plan fonctionnel, ces quelque 20 ministères ont cependant des mandats aussi diversifiés que les politiques publiques à mettre en application. Ainsi, les ministères les plus récents reflètent-ils les préoccupations politiques des dernières décennies : environnement et développement durable, enseignement supérieur, immigration, solidarité sociale, etc. Et les plus anciens tiennent compte des grands mandats traditionnels de l'État en matière d'agriculture, d'éducation, de transport, de ressources naturelles et de justice, par exemple.

Chacun d'eux a été créé à une époque différente, reflète les préoccupations du secteur concerné et, en conséquence, possède ses caractéristiques et sa culture propres. Et cette culture peut même varier pour chaque direction générale, en raison notamment du moment où elles ont été créées et des caractéristiques professionnelles de ceux qui y travaillent. Certaines professions sont en effet très présentes dans des ministères et en influencent la culture de façon notable.

Par exemple, au ministère de la Justice, que je connais bien pour y avoir passé une dizaine d'années, il est clair que la culture juridique domine. Mais la diversité des mandats confiés aux juristes a beaucoup influencé les directions générales du Ministère, de sorte qu'il subsiste des différences notoires entre la culture de l'équipe vouée à la gestion des palais de justice, celle des procureurs, qui entament les poursuites en matière criminelle et pénale (maintenant regroupés sous un organisme, le Directeur des poursuites criminelles et pénales) et celle des avocats et notaires, qui exercent la fonction de juriconsulte ou de procureur général pour le gouvernement.

Au-delà des différences de mission ou de culture au sein des ministères, la classification qui est sans doute la plus parlante et la plus déterminante a trait au type de responsabilité exercée. À cet égard, on distingue traditionnellement deux grandes catégories, les ministères ayant une vocation de services sectoriels et ceux ayant une vocation de contrôle ou de coordination centrale.

Très majoritaires, les premiers ont la responsabilité d'appliquer les politiques publiques en vigueur dans un secteur gouvernemental donné, par exemple en matière de culture ou d'énergie. Ils ont généralement

plusieurs lois dont ils doivent surveiller ou assurer l'application auprès du public ou de groupes d'acteurs plus particulièrement concernés. Bref, ils administrent les services publics qui sont sous la responsabilité de l'État dans le secteur qui est le leur.

Les quelques ministères ayant une fonction de contrôle central exercent des responsabilités à l'égard non pas de la collectivité ou d'un groupe de citoyens, mais à celui de l'ensemble de l'appareil administratif, dans un rôle de décision et de coordination essentiel à la cohésion de cette énorme constellation. Dans les faits, ce contrôle est très présent et vivement ressenti par les autres ministères et les organismes. Bien que ceux-ci reconnaissent la nécessité des organismes centraux, il existe souvent une tension naturelle entre, d'une part, ceux qui décident des orientations et accordent les ressources en conséquence et, d'autre part, ceux qui livrent les services à la collectivité au jour le jour.

Il n'est d'ailleurs pas mauvais d'avoir une expérience de l'un et l'autre rôle pour comprendre les différences de perspectives, toutes deux complémentaires dans l'appréhension de la complexité de l'État. Je conseillerais cependant de commencer par un ministère ou un organisme sectoriel, proche des services directs au public. Ils forment le cœur de l'activité de l'État et, pour te motiver, te procureraient davantage le sentiment d'être utile à la collectivité.

Parmi les ministères centraux, le plus important est paradoxalement le plus méconnu, soit le ministère du Conseil exécutif. Dirigé par le premier ministre lui-même, il a comme responsabilité d'assurer la coordination ultime des orientations et des décisions politiques du Conseil des ministres et du gouvernement. Il constitue la pierre angulaire de cette fonction essentielle de concertation qui passe par un ensemble de structures, règles et processus visant à assurer l'unicité de la direction politique au sommet de l'appareil gouvernemental ; je t'en reparlerai.

Pas très loin se trouve le Conseil du trésor, un comité de ministres qui constitue en quelque sorte un comité exécutif du Conseil des ministres ; le Secrétariat du Conseil du trésor a formellement le statut de ministère en vertu de la loi. Le Conseil et cet imposant secrétariat ont de grands pouvoirs et exercent un contrôle déterminant sur toutes les ressources utilisées par les ministères et organismes : humaines, financières, matérielles et informationnelles. Dans un contexte de restriction budgétaire permanent comme celui vécu depuis quelques décennies, tu peux

facilement imaginer la pression que ce tandem exerce sur les autres entités de l'appareil gouvernemental. C'est incontestablement notre ange gardien le plus présent.

Tout proche de lui, on retrouve le ministère des Finances, grand responsable des politiques budgétaires et fiscales du gouvernement. Très visible de l'extérieur en raison de l'importance accordée à ces politiques qui prennent forme annuellement dans le discours du budget, son influence est plus diffuse au sein des ministères et des organismes. Mais c'est ultimement ce ministère qui recommande les grandes orientations budgétaires que doit prendre le gouvernement, par exemple le niveau global de dépenses disponible pour le fonctionnement de l'appareil; le Conseil du trésor prépare à partir de là le budget des dépenses attribuées à chaque portefeuille ministériel et veille ensuite à ce qu'il soit respecté.

En parlant de ministères dotés d'une vocation centrale, je ne peux m'empêcher de mentionner ici le ministère de la Justice. Le ministre titulaire de ce portefeuille exerce une double fonction de coordination gouvernementale, d'abord comme juriconsulte, c'est-à-dire de conseiller juridique du gouvernement et des ministères, mais aussi comme procureur général, responsable de l'ensemble des litiges mettant en cause le gouvernement en matière constitutionnelle, administrative et civile; en réalité, tout ce qui n'est pas criminel et pénal.

C'est ce qui fait que le ministre de la Justice et procureur général, habituellement la même personne, détient au sein du gouvernement des pouvoirs tout à fait spéciaux, assortis d'une très large autonomie et d'une grande influence. Les juristes qui conseillent les ministères au jour le jour dans leurs activités sont tous rattachés à une direction générale du ministère de la Justice; j'ai eu le plaisir de la diriger pendant près de cinq ans à titre de « sous-ministre associé aux Affaires juridiques et législatives », je prêche donc un peu ici pour ma paroisse, tu t'en doutes bien.

Je m'arrête ici sans avoir complété le portrait, car certains autres ministères ont, sans détenir les pouvoirs des autorités centrales, une vocation horizontale visant à coordonner une mission particulière à l'échelle du gouvernement, par exemple le ministère des Relations internationales à l'égard des initiatives de l'ensemble des ministères et organismes. Mais, dans la plupart de ces cas, cette réalité est beaucoup moins ressentie dans l'ensemble de l'appareil, si on les compare à ceux que j'ai évoqués plus haut.

C'est un univers bigarré que celui de tous ces ministères qui, s'ils partagent une forte homogénéité d'appellation, de structure et de gestion, assument des responsabilités bien différentes dans des secteurs d'intervention fort diversifiés. Cette hétérogénéité se reflète d'abord sur leurs tailles respectives, car encore ici on trouve de tout : certains ministères sont de petites organisations, avec quelques centaines d'employés, alors que d'autres en comportent des milliers.

Mais elle se reflète également sur un tout autre plan, celui de la cohésion de leur action : ce serait en effet une erreur de croire que tous les ministères fonctionnent constamment dans l'harmonie et la collaboration. En dépit des appels constants des organismes centraux pour une vision commune et d'une bonne volonté affichée par tous, chacun demeure très soucieux de défendre sa mission et, en conséquence, d'obtenir les ressources nécessaires pour bien servir « son public » et, comme on le dit souvent, « sa clientèle ».

Aussi chacun est-il en quelque sorte en position de rivalité plus ou moins subliminale avec les autres pour obtenir visibilité et ressources dans son secteur d'activité. Et les arbitrages entre toutes les nobles causes ainsi représentées que doivent effectuer les organismes centraux sont occasionnellement une source de tension ; il arrive même de retrouver une telle rivalité à l'intérieur des directions générales d'un ministère.

Ces tensions naturelles sont exacerbées par le fait qu'au fil du temps la cote des diverses missions gouvernementales est appelée à évoluer dans la perception du gouvernement et du public. Certaines sont très populaires à un moment de notre évolution politique, puis tombent dans l'ombre, au profit d'autres qui prennent leur envol, parce que plus porteuses des préoccupations du jour.

Par exemple, la question de l'environnement et du développement durable s'est hissée à l'avant-scène politique depuis quelques années déjà ; à l'inverse, le mandat du ministre de la Justice, autrefois prestigieux et reconnu – le premier ministre se réservant souvent ce portefeuille –, est aujourd'hui beaucoup plus discret au sein du gouvernement.

Et ces phénomènes de mode politique se répercutent évidemment sur les budgets qui sont accordés aux diverses missions. Certaines d'entre elles se voient ponctuellement reconnaître davantage de ressources que les autres, par exemple les services de santé depuis de nombreuses années, et cela, nécessairement au détriment d'autres missions.

Bref, les ministères ne sont pas égaux en matière d'importance relative, de visibilité et de soutien institutionnel dans cet univers éminemment politique. Et comme chacun souhaite constamment se développer et améliorer son sort, une forme de rivalité permanente s'installe entre eux, légère, mais présente.

La volonté de survivre et de croître est inhérente à la vie de toutes les organisations, car elle caractérise le vivant dont celles-ci sont constituées : les personnes humaines. L'appareil gouvernemental n'échappe pas à cette réalité, ce qui démontre d'ailleurs sa grande vitalité.

P.-S. Pour illustrer la rivalité bienveillante qui peut émerger au sein d'un même ministère, je te donne l'exemple de ce que j'ai vécu au ministère de la Justice entre deux directions générales, toutes deux composées principalement de juristes. La première avait pour mandat de représenter le procureur général en matière criminelle et pénale et était constituée de « procureurs de la Couronne », regroupés maintenant sous un organisme, le Directeur des poursuites criminelles et pénales ; l'autre direction générale, à laquelle j'appartenais, représentait le procureur général en toute autre matière.

Or, les premiers juristes ont toujours eu plus de facilité à faire valoir leur cause auprès des autorités du Conseil du trésor, en raison du rôle décisionnel déterminant qu'ils jouent auprès des corps policiers et des tribunaux judiciaires dans le processus criminel et pénal.

Cela créait une tension entre les deux groupes et les deux entités dont ils relevaient. Mais finalement, cette différence a souvent permis à chacun des groupes, surtout le premier, de remorquer l'autre dans la recherche de conditions salariales plus favorables : les uns obtenaient des concessions en faisant valoir leurs spécificités, les autres les réclamaient par la suite, tout en demandant d'autres améliorations en raison de leurs caractéristiques propres.

Et il faut croire que cette petite joute n'est pas terminée. En effet, au début de 2017, a pris fin le plus long conflit de l'histoire des relations de travail dans les fonctions publiques canadiennes, du moins c'est ce qu'on en a dit. Il opposait le gouvernement à ses avocats et notaires, représentés depuis quelques années par un syndicat en bonne et due forme.

Le fond du litige portait précisément sur la volonté de ce syndicat d'obtenir, non pas simplement la parité salariale avec leurs confrères des poursuites criminelles et pénales, mais en outre le même mode de fixation de la rémunération par une instance indépendante. Le gouvernement refusa de leur accorder ce bénéfice en invoquant la différence

de nature dans les fonctions respectives des deux groupes. Le long litige s'est terminé par l'adoption, le 28 février 2017, d'une loi spéciale forçant le retour au travail et imposant des conditions salariales légèrement inférieures à celles de leurs collègues, alors que prévalait une parité salariale entre les deux groupes depuis plusieurs années.

## ... avec bien des satellites

---

Eh bien, tant qu'à y être, enchaînons spontanément avec une autre dimension de l'appareil gouvernemental, celle des organismes administratifs. Si les ministères présentent une grande diversité, ici, c'est l'éclatement total dans un monde toujours en effervescence.

D'abord, par le nombre, car on compte environ 125 de ces organismes au gouvernement du Québec. Je ne me suis pas hasardé au travail périlleux d'en faire le relevé; je me suis plutôt référé aux trois annexes de la Loi sur l'administration financière qui les regroupe en trois catégories: organismes budgétaires, organismes non budgétaires et entreprises du gouvernement. J'ai aussi consulté la liste des ministères et organismes sur le Portail Québec du gouvernement.

Ensuite, par la multiplicité de leurs appellations; c'est l'univers des offices, régies, commissions, conseils, sociétés, tribunaux administratifs, agences, instituts, bureaux, etc. Et malheureusement, il ne faut pas se fier uniquement à l'appellation que le législateur leur a donnée pour savoir ce qu'ils font; des considérations politiques plus qu'administratives ou juridiques sont souvent à la source de l'appellation retenue. En fait, seule la lecture de leur loi constitutive, chacun d'eux faisant l'objet d'une loi particulière ou d'une partie de celle-ci, permet de savoir exactement quels sont leur statut et leur rôle.

Par la diversité finalement de leur taille, car on retrouve ici l'infiniment petit et l'infiniment grand, si je puis dire. Par exemple, un petit conseil consultatif pourra être composé d'une quinzaine de personnes, une petite PME, alors qu'une grande société d'État pourra regrouper plus de 20 000 employés, au même titre qu'une entreprise multinationale. De manière générale, on peut dire que leur taille correspond à celle des

directions générales au sein des ministères; les organismes sont donc habituellement plus petits que ces derniers et se voient attribuer un mandat sectoriel plus restreint.

Allons-y méthodiquement pour mieux cerner les tenants et aboutissants de cet univers disparate. D'abord, on peut observer que ce sont des créatures relativement récentes dans l'univers gouvernemental. À ma connaissance, aucun d'entre eux n'existait au tout début de la Confédération canadienne et de l'État québécois.

Les premiers ont été créés très sporadiquement au fil des décennies et ce n'est qu'au début du siècle dernier, plus précisément autour de l'année 1910, qu'ils ont commencé à se multiplier afin de permettre à l'État de réglementer ou de prendre en charge différents secteurs de l'activité économique: transport, industrie laitière, eau courante, boissons alcooliques, salaire minimum, accidents du travail, cinéma, communication, etc.

Ils se sont peu à peu multipliés par la suite, particulièrement avec l'arrivée de l'État-providence qui a entraîné l'expansion de l'exécutif, de ses missions et, surtout, de ses modalités d'intervention. On retrouve ici la finalité propre à ces entités particulières, car, finalement, la grande question que l'on peut poser à leur sujet est la suivante: pourquoi les a-t-on créées en si grand nombre?

Essentiellement, parce que la structure traditionnelle d'intervention gouvernementale, le ministère, a été jugée peu adéquate ou non optimale pour atteindre les objectifs recherchés dans une situation donnée. Diverses considérations, dont quatre ressortent principalement chez les observateurs, en sont la cause.

Le **premier motif** est la volonté d'éloigner une entité administrative du pouvoir politique du ministre, naturellement en autorité dans un ministère, afin d'accorder à cette entité une autonomie d'intervention dans une fonction de régulation d'un secteur d'activité. La loi crée alors un organisme dirigé par un président ou un président-directeur général, accompagné généralement de quelques autres membres de l'organisme qui, collégialement, constituent juridiquement ce dernier.

On lui confie expressément des responsabilités de réglementation, de surveillance et de sanction des intervenants du secteur d'activité concerné; c'est essentiellement l'univers des régies et des offices, comme la Régie du bâtiment, l'Office des professions, l'Office de la protection du consommateur ou l'Autorité des marchés financiers.

Le **deuxième motif** est le désir de créer une instance représentative d'un secteur d'activité donné ou porteuse d'une expertise particulière, afin de conseiller le gouvernement de manière éclairée et indépendante. Ces organismes sont également dirigés par un président, qui est accompagné d'un conseil au sein duquel on retrouve de 10 à 20 personnes provenant du secteur concerné.

On attend généralement de cette instance des avis, recommandations, rapports ou évaluations à l'égard de problématiques sectorielles auxquelles le gouvernement peut être confronté. C'est l'univers des conseils ou comités consultatifs, comme le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre, le Conseil du statut de la femme, le Conseil supérieur de la langue française et le Conseil supérieur de l'éducation.

Le **troisième motif** est la volonté d'obtenir une autonomie opérationnelle de fonctionnement favorisant une efficacité d'intervention plus grande que celle qu'un ministère peut avoir dans un environnement bureaucratique et gouvernemental. L'organisme est dirigé par un conseil d'administration, à la façon de l'entreprise privée, où siège le président-directeur général responsable des opérations.

Pour permettre à cet organisme d'atteindre l'efficacité d'exécution recherchée, sa loi constitutive le dispense généralement d'une partie ou de la totalité des normes qui encadrent l'appareil gouvernemental, par exemple en matière de ressources financières ou de ressources humaines. Il dispose donc d'une autonomie de gestion tout à fait différente de celle d'un ministère et de la plupart des organismes.

Dans un contexte où l'État a pris sous son aile ou nationalisé un secteur d'activité donné, on attend de ces organismes une prestation de services ou la production de biens ou de services au profit des citoyens. C'est l'univers des sociétés de gestion administrative, comme la Société d'assurance automobile ou Retraite Québec, et des grandes sociétés d'État de type commercial, comme Hydro-Québec, Loto-Québec ou la Société des alcools du Québec.

Le **quatrième motif** est la nécessité d'établir une instance dotée d'un pouvoir décisionnel totalement autonome pour entendre et régler les litiges qui surviennent entre une autorité administrative et un citoyen dans l'application d'une politique publique: sécurité sociale, environnement, expropriation, santé et sécurité du travail, santé mentale, etc.

On crée un organisme composé de une ou plusieurs dizaines de membres décideurs qui, seuls ou en groupe de deux ou trois, sont chargés d'entendre ces litiges avec une autonomie comparable à celle des tribunaux judiciaires. Ces organismes, que l'on qualifie aujourd'hui de juridictionnels (autrefois on parlait plutôt de « quasi judiciaires ») garantissent aux citoyens la légalité et l'équité des décisions prises à leur sujet par l'administration ; ils font cependant partie de l'appareil gouvernemental, donc du pouvoir exécutif, et non pas du pouvoir judiciaire. C'est l'univers des tribunaux administratifs, comme le Tribunal administratif du Québec, le Tribunal administratif du travail ou la Commission d'accès à l'information.

De la présentation de ces quatre objectifs, je ne voudrais pas que tu conclues que ces organismes sont compartimentés de manière étanche dans la catégorie où ils se qualifient principalement. Non, leurs fonctions sont souvent au départ très diversifiées et, par surcroît, ajustées au fil des années en vue de répondre aux besoins observés par le législateur.

Par exemple, l'Office de la protection du consommateur, en plus de sa fonction première de réglementation des commerçants, sera appelé à faire de la prévention auprès de ceux-ci et de l'information du public, à octroyer des subventions aux associations de consommateurs, à effectuer de la recherche, à assurer l'indemnisation de consommateurs floués et à conseiller son ministre.

Un organisme-conseil sera pour sa part appelé à consulter le public, à le sensibiliser à sa cause, à effectuer de la recherche, à participer à des organismes nationaux ou internationaux permettant l'échange de connaissances, en vue d'exprimer ultimement son avis au gouvernement. Qui plus est, un organisme consultatif comme le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) tiendra même des consultations et des audiences publiques préalablement au rapport d'enquête qu'il soumettra au gouvernement, celui-ci devant ensuite le rendre public.

De même, les organismes d'adjudication débordent de plus en plus de leur responsabilité purement décisionnelle et font maintenant de la conciliation et de la médiation préalable aux litiges dont ils sont saisis. Cette approche de déjudiciarisation, qui a fait ses preuves devant les cours de justice, est maintenant très répandue dans l'univers de la justice administrative où elle connaît un grand succès.

Cette diversité de fonctions est accentuée par le fait que, de manière récurrente, ces organismes font l'objet d'une vague de fusion en vue de réduire leur nombre et d'augmenter leur efficacité. Par exemple, la toute

récente Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail est le fruit de la fusion de trois organismes assumant des fonctions relativement connexes, mais non semblables. Elle a de cette façon diversifié son champ et ses modes d'intervention.

En somme, tout cet univers est vivant et s'adapte à l'environnement politique du moment. En outre, des objectifs nouveaux s'y manifestent. Au cours des dernières années, on a pu observer une tendance du législateur à créer des entités chargées de fournir au public et au gouvernement des données objectives et indépendantes sur le degré d'application ou de réussite des grandes politiques publiques ou de certains de leurs aspects les plus sensibles.

Par exemple, le forestier en chef, un poste créé en 2005 à la suite de débats publics sur la surutilisation de nos ressources forestières, a pour mandat d'éclairer les décideurs et d'informer la population sur l'état et la gestion de celles-ci. Le commissaire à la santé et au bien-être, un poste également créé en 2005, a pour sa part la tâche d'apprécier les résultats atteints par le système de santé et de services sociaux et d'en informer tant la population que le ministre responsable; des coupes budgétaires radicales en 2016-2017 ont cependant compromis quasi totalement ses travaux et ce poste pourrait être aboli législativement.

Dans le même esprit, on retrouve depuis 2006 la fonction de commissaire au développement durable au sein du bureau du vérificateur général; à titre de vérificateur général adjoint, il a pour mandat de produire un audit de la performance du gouvernement dans l'atteinte de ses objectifs à l'égard de la Loi sur le développement durable.

Soulignons également que le vérificateur général a la responsabilité de donner son opinion sur le « rapport préélectoral » que le ministre des Finances doit publier au mois d'août avant chaque élection. Il s'agit d'une obligation nouvelle créée en 2015 dans la Loi sur le ministère des Finances et obligeant le ministre à publier des prévisions budgétaires pluriannuelles les plus exactes possible au moment de la tenue d'une élection; le rendez-vous électoral du 1<sup>er</sup> octobre 2018 constitue la première occasion d'appliquer cette nouvelle disposition.

On recherche ici bien sûr une transparence fondée sur une plus grande objectivité que celle que l'on peut attribuer aux autorités gouvernementales. Ce sont des objectifs tout à fait louables en soi, mais il faut reconnaître qu'il s'agit aussi de l'expression d'une méfiance de mauvais augure

envers les autorités publiques dans leur capacité d'informer objectivement la population. Mais, quoi qu'on puisse en penser, ces entités de divulgation publique objective sont là pour rester et se multiplier.

Ce phénomène de transfert de responsabilité gouvernementale vers des organismes administratifs autonomes s'appelle la « décentralisation fonctionnelle », dans le langage de la science politique et du droit. On veut dire par là que des fonctions étatiques normalement confiées au gouvernement ou à l'un de ses ministres sont expressément déléguées à une entité autre dans le but qu'elle agisse avec une autonomie plus grande par rapport aux autorités politiques; le pouvoir d'intervention se trouve ainsi déplacé du « centre » de l'appareil gouvernemental vers des éléments périphériques.

L'autonomie ainsi accordée n'est jamais totale. La loi constitutive de chaque organisme prévoit toujours des mécanismes de contrôle octroyés, soit au gouvernement, soit au ministre responsable de l'organisme, à l'égard de différents aspects de ses activités. En fait, chaque portefeuille ministériel comporte quelques organismes qui sont sous l'autorité du ministre. Celle-ci n'est cependant pas qualifiée de hiérarchique, en ce sens qu'elle s'appliquerait à l'ensemble de l'activité de l'organisme, mais bien plutôt de ponctuelle, car elle s'exerce à l'égard de certains actes précis.

Et le degré d'autonomie accordée par cette décentralisation est très variable au sein de l'organisme lui-même. Par exemple, dans le cas des tribunaux administratifs, l'autonomie décisionnelle recherchée est complète pour les membres de ces organismes; en revanche, sur le plan administratif, ceux-ci sont assujettis dans leur gestion courante à presque toutes les normes de contrôle qui s'appliquent aux ministères.

À l'autre extrême, dans les sociétés d'État, où ce qui est recherché est l'efficacité, l'autonomie dans les opérations est considérable et le contrôle gouvernemental à cet égard, fort limité. Par ailleurs, ces sociétés ne sont pas maîtres absolus des grandes orientations dans leur secteur d'activité, ni d'ailleurs des paramètres des conventions collectives qui s'appliquent à leurs employés. Toujours responsable devant le Parlement et auprès de la collectivité, le gouvernement s'est gardé différents leviers pour assurer partout l'application de ses orientations politiques, administratives et budgétaires.

Par conséquent, les subtilités législatives dans les lois qui créent ces organismes ne manquent pas; en fait, aucune de ces lois n'est totalement semblable, même pour des fonctions déléguées qui sont similaires

ou s'apparentent grandement. Chacune demeure malgré tout le reflet des orientations ponctuelles du gouvernement et du ministre qui en a parrainé l'adoption devant le Parlement.

Dans les pays développés, aucun gouvernement n'a échappé à ce phénomène de décentralisation allant de pair avec l'accroissement du rôle de l'État. Si le phénomène est aujourd'hui largement reconnu et accepté, cela n'a pas toujours été le cas. Beaucoup d'observateurs de la chose publique ont dénoncé la multiplication de ces instances où le contrôle et l'imputabilité politique sont par définition atténués; on y voit un phénomène d'affaiblissement de la responsabilité et de la reddition de comptes ministérielles, si chères à notre système parlementaire.

Cette critique permanente explique en partie que la multiplication de ces organismes soit souvent considérée de manière suspecte et fasse l'objet de révisions périodiques, particulièrement dans les moments où l'on s'interroge sur le rôle et la taille de l'État. Ainsi, tous les 10 ou 15 ans, il est habituel qu'un gouvernement nouvellement élu s'attaque à la multiplicité de ces organismes et propose d'en faire la révision globale: on suggère alors des abolitions et, surtout, des fusions pour plusieurs d'entre eux.

Cela amène une réduction, toujours modeste, de leur nombre, rapidement compensée par la création d'autres organismes dès qu'un contexte politique plus faste le permet ou l'exige. Réduire leur nombre, c'est un peu comme le châtiment infligé à Sisyphe dans la mythologie grecque, c'est perpétuellement à recommencer...

C'est ainsi que les organismes naissent dans l'allégresse ou la nécessité, mais disparaissent quelquefois dans l'austérité... Il ne faut cependant pas sous-estimer leur capacité de survie; ils sont dotés d'un instinct naturel de conservation extrêmement puissant qui les pousse à favoriser leur croissance plutôt qu'à accepter leur disparition.

À l'externe, les groupes de pression partisans de la cause défendue par l'organisme menacé sont généralement très actifs pour promouvoir son maintien. Beaucoup de ces organismes sont bien connus du grand public qui apprécie habituellement leur accessibilité et la qualité de leurs services et ne souhaite pas y renoncer. Leur imposer un régime minceur, ce n'est vraiment pas une tâche de tout repos pour un gouvernement.

J'ai eu personnellement l'occasion de travailler dans deux de ces organismes, l'Office des professions au début de ma carrière et l'Office de la protection du consommateur au moment de la terminer. Dans les deux

cas, j'y ai eu énormément de plaisir, car ce sont des entités de taille relativement modeste, qui se consacrent entièrement à la défense d'une cause bien définie et qui bénéficient d'un climat de travail souvent très positif.

Ne néglige donc pas cet univers en apparence hétéroclite dans tes orientations potentielles de carrière, car la vie y est souvent bien différente de celle qu'on retrouve dans les ministères; bien que l'autonomie qu'on y observe demeure sous la supervision générale d'un ministre, du Conseil du trésor et du gouvernement, il profite malgré tout d'une certaine distance avec l'appareil central qui est souvent tout à fait bienvenue.

P.-S. Détail anodin qui en dit long sur la vie dans les organisations. J'ai toujours remarqué que les *partys* de bureau avaient une saveur particulière dans les organismes de petite taille, par rapport à ceux organisés dans les ministères de plus grande envergure. Des clubs sociaux particulièrement enthousiastes, efficaces et réunissant l'ensemble du personnel, ou presque, avaient la capacité de créer des événements tout à fait remarquables: parties de golf ou match de quilles ou de billard, ou repas collectifs avec des spectacles humoristiques organisés à l'interne où l'on se paie la tête des uns et des autres, surtout des patrons, dans la plus grande simplicité.

Je n'en ai pas beaucoup manqué pour ma part et, bien souvent, je participais même à leur organisation; rien de tel pour connaître et s'intégrer à la culture du milieu. Tout cela est excellent pour le climat organisationnel et je t'en souhaite quelques-uns dans un avenir rapproché!

## **Le droit omniprésent...**

---

Tu as été surpris du contenu de mes deux lettres précédentes concernant l'organisation et le mandat des ministères et organismes, un univers qui t'a étonné par sa diversité et sa complexité. Tu as parfaitement raison.

Cela peut même apparaître comme un paradoxe. L'ensemble est en effet régi par bon nombre de lois destinées à assurer une certaine uniformité de fonctionnement et de gestion; certaines ont été évoquées jusqu'ici. Il y a d'abord les lois constitutives des ministères et organismes. D'autres encadrent chaque aspect de la gestion interne, que ce soit à l'égard des ressources humaines – nous nous sommes arrêtés jusqu'ici sur la Loi sur la fonction publique pour parler du statut du fonctionnaire –, des ressources financières, informationnelles et matérielles. Bref, les principes généraux, normes d'ensemble et règles communes ne manquent pas.

Mais, en revanche, leur milieu d'application est toujours un environnement unique et fluctuant, sous des facteurs d'influence tant internes qu'externes. Ainsi, les disparités relevées à l'intérieur de chacune des lois constitutives de ces entités, de même que la diversité de leur mission, des politiques publiques qu'elles doivent appliquer, de leur taille, de leur personnel, de leur historique et de leur clientèle, font que l'ensemble demeure étonnamment hétérogène.

Résultat, chaque ministère, chaque organisme possède finalement sa propre culture, sa propre atmosphère de travail, si je puis dire, du point de vue de celui qui y œuvre. J'ai évoqué cette réalité dans un autre contexte alors que je t'incitais à bien te renseigner sur le climat qui régnait au sein du ministère ou de l'organisme qui pourrait éventuellement t'accueillir dans ton premier emploi. Ne néglige jamais cet élément.

Cela dit, l'importance que j'accorde à la culture organisationnelle ne doit surtout pas te donner l'impression que l'ensemble des règles de droit qui encadrent aussi bien la structure que le fonctionnement du gouvernement est sans importance ou même secondaire. Bien au contraire, elles doivent occuper une place prépondérante dans les obligations et les préoccupations du fonctionnaire. Et s'il est envisageable d'agir occasionnellement en marge ou à l'encontre de la culture de son organisation, il sera bien plus problématique de ne pas respecter le cadre juridique qui lui est imposé: ce serait déambuler en état d'ébriété sur un terrain miné.

Parlant de droit, au fil de nos discussions, j'ai déjà amorcé le sujet en te parlant précédemment du rôle du juriconsulte et de celui du procureur général. Ces deux institutions assurent la cohérence de l'action gouvernementale, aussi bien à l'interne dans ses orientations et décisions qu'à l'externe dans ses représentations auprès des tribunaux dans des litiges opposant le gouvernement à des citoyens ou à des entreprises.

Mais l'omniprésence du droit dépasse largement ces deux institutions liées à la mission « justice » de l'État et il est essentiel que tu en sois conscient au moment où tu envisages peut-être de te diriger vers cet univers régi par la « primauté du droit », la *Rule of Law*, comme on dit dans le monde anglo-saxon, dont s'inspire tout notre droit gouvernemental.

De fait, la règle de droit constitue la première balise que le gouvernement doit respecter dans son action; c'est la pierre angulaire de ses interventions sans laquelle tout peut être compromis. Cet impératif découle d'un principe de droit qui distingue la *capacité intrinsèque* des personnes physiques de la *capacité acquise* des personnes morales, comme l'État.

Ainsi, on considère que les personnes physiques, à savoir les individus comme toi et moi, possèdent une capacité inhérente d'agir comme elles l'entendent, sous réserve de ce qui est interdit ou encadré par la loi, par exemple en vertu du Code civil ou du Code criminel. Dans le cas des personnes morales, qui doivent leur existence à l'effet de la loi, la règle est inversée et elles n'ont la capacité d'agir que dans la mesure où une règle de droit les y autorise. Dans un système de primauté du droit où « nul n'est au-dessus de la loi », incluant l'État lui-même, celle-ci a donc des conséquences différentes selon la nature des personnes à qui elle s'applique.

Tu vois déjà les conséquences de cette importante différence pour l'État et ses institutions. Ce dernier n'a aucune existence en soi, tire sa légalité et sa légitimité de la Constitution et doit agir exclusivement dans le cadre de ce qu'elle permet. Les Constitutions ne sont pas des

textes très volumineux, mais les quelques règles fondamentales qu'elles contiennent, par exemple sur l'organisation des trois grands pouvoirs de l'État, le législatif, l'exécutif et le judiciaire, jouent un rôle déterminant sur l'ensemble de l'appareil étatique.

Dans le cas d'un système fédéral comme le nôtre au Canada, c'est dans cette Constitution qu'on retrouve les règles du partage du pouvoir législatif entre le Parlement fédéral et les parlements provinciaux, comme l'Assemblée nationale au Québec. Datant des origines du pays en 1867, ce partage est à l'origine d'une foule de débats politiques et juridiques, toujours présents après plus de 150 ans, entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral; c'est le volet litigieux de ce qu'on appelle plus largement les « relations fédérales-provinciales », particulièrement agitées au Québec.

C'est aussi dans l'ordre constitutionnel que se situe habituellement l'enchâssement des droits et libertés individuelles. Nous reviendrons plus loin sur cet univers très complexe et relativement nouveau pour nous, mais retenons pour l'heure que les autorités constituantes, tant du Canada que du Québec, ont choisi de limiter leur propre souveraineté pour mieux garantir le respect des droits et libertés de la personne.

Cela a pour effet que, depuis une quarantaine d'années, la dimension légale de l'action de l'État englobe désormais les exigences de la Charte canadienne des droits et libertés et de la Charte (québécoise) des droits et libertés de la personne, deux textes dont la portée diffère quelque peu, mais qui sont à certains égards complémentaires, auxquels les tribunaux judiciaires n'ont pas hésité à donner une portée plus libérale que restrictive dans leurs décisions. De fait, cet univers, que je te présenterai de manière plus détaillée, a bouleversé les relations politiques et juridiques entre le pouvoir judiciaire et les pouvoirs législatif et exécutif.

À cette réalité constitutionnelle de haut niveau s'ajoute au jour le jour la nécessité pour un ministère et un organisme de situer son action dans le cadre d'une habilitation législative, c'est-à-dire d'un pouvoir expressément prévu par la loi. Celle-ci constitue l'instrument autorisant l'administration à agir et la balise encadrant sa discrétion dans la détermination des droits des citoyens ou la prestation de services à leur égard. Ainsi, dans le ministère ou l'organisme où tu travaillerais éventuellement, vous aurez la responsabilité d'appliquer les quelques lois d'application générale dont je t'ai déjà parlé et celles plus particulières liées à votre mission, tout en vous y soumettant.

En effet, l'application des programmes publics n'est évidemment pas laissée à l'appréciation personnelle des milliers de fonctionnaires chargés de prendre des décisions relativement aux demandes individuelles des citoyens. Une loi crée chacun de ces programmes et lie les fonctionnaires agissant au nom du ministre dans leur application. Et comme, sauf exception, on préfère s'en remettre à une norme objective de portée générale qu'à une appréciation discrétionnaire au cas par cas, les règles qu'il faut prévoir dans la loi et la réglementation qui en découle sont nombreuses et détaillées.

Le cadre normatif complexe et volumineux qui en résulte apporte une garantie d'équité de traitement aux citoyens et une sécurité juridique à tous les acteurs impliqués. Mais, dans un tel cadre normatif, il est extrêmement difficile, voire impossible de prévoir l'ensemble des cas d'espèce susceptibles de se présenter dans la réalité. Il s'agit là d'une limite inhérente au droit, dont le langage a habituellement recours à des normes de portée générale et impersonnelle : on légifère généralement en établissant des catégories plus ou moins englobantes de situations, d'événements, de comportements, d'obligations, etc.

Et, suivant une telle approche, il va de soi qu'on ne peut tout prévoir ; toute norme comporte ses lacunes. Il arrive donc que les situations qui se présentent dépassent le cadre d'application défini par la loi. C'est l'une des raisons pour lesquelles les lois doivent constamment être modifiées pour s'ajuster à une réalité complexe et mouvante dont une partie n'apparaît qu'au moment de leur mise en application effective. Celles qui ne sont pas ainsi ajustées deviennent à moyen terme désuètes et soulèvent des problèmes d'application pour l'administration ou pour les citoyens.

Dans un tel contexte, le recours aux avis et conseils des juristes par les autorités politiques et administratives se révèle incontournable et très fréquent. On le fait d'abord au moment de la rédaction d'une loi pour s'assurer que les diverses contraintes constitutionnelles sont respectées, mais également pour prévoir les critères d'intervention que devront respecter les fonctionnaires dans leurs actions et préciser les recours accordés aux citoyens visés eu égard à celles-ci.

En outre, au quotidien, il arrive occasionnellement que les décisions à prendre par les fonctionnaires se situent à la marge de la portée des règles établies ; dans de tels cas, on préfère souvent demander un examen préalable par des juristes afin de déterminer si une décision donnée se situe bien dans le cadre de l'habilitation prévue par la loi. En législation, on le

dit souvent, il y a matière à interprétation et le rôle des juristes représentant le juriste est à cet égard d'une grande importance pour assurer la rigueur et la cohérence de l'action gouvernementale.

Un examen d'ordre légal a aussi lieu lorsqu'il s'agit pour le gouvernement d'édicter un règlement. Les mêmes contraintes s'appliquent en effet aux très nombreux actes – règlements, décrets gouvernementaux, arrêtés ministériels – qui sont édictés pour compléter l'application des lois : respect du partage des compétences législatives, des chartes des droits et libertés de la personne et de la loi habilitante.

Bref, le droit est omniprésent dans l'univers où tu t'engagerais. Et je ne m'attarde pas ici à toutes les normes de nature administrative plus que juridique qui s'y rattachent, par exemple les politiques, directives, guides et manuels de tout genre. J'y reviendrai plus tard dans un autre contexte.

Pour penser à une carrière dans l'administration publique, il ne faut surtout pas être allergique à toutes ces normes juridiques que l'on qualifie souvent à tort d'ésotériques; cette réputation de complexité est souvent surfaite. Rappelle-toi que, dans tout ce que le droit construit, Constitution, lois, règlements, décrets, décisions judiciaires et ouvrages de doctrine, chaque ligne, chaque paragraphe, chaque page est conçu et rédigé par des personnes qui n'ont rien d'exceptionnel. Comment le tout pourrait-il être d'une complexité hors du commun? Oui, certes, l'ensemble est très volumineux, mais il n'est pas à l'abri de la compréhension de quiconque y met l'énergie, l'attention et la bonne volonté requises.

Il faut donc résister au préjugé ambiant à l'égard du droit et ne pas hésiter à prendre à bras-le-corps les lois et les règlements qui régiront ton action. Tu développeras ainsi une connaissance précise des pouvoirs et des limites de ton champ d'intervention et, plus globalement, une compréhension plus fine des exigences bureaucratiques, et non pas kafkaïennes, qui caractérisent toute fonction publique.

Et ce n'est pas un défi insurmontable, car, grâce à leur numérisation réalisée par une petite équipe du ministère de la Justice, les lois sont aujourd'hui facilement accessibles au commun des mortels. Il fut un temps pas si lointain où elles n'étaient publiées qu'en format papier; d'abord, une à une dès leur adoption dans le journal administratif du gouvernement, la fameuse *Gazette officielle du Québec*, puis dans un recueil annuel comportant toutes les lois adoptées au cours d'une même année civile et, finalement, dans une refonte papier de toutes les lois en vigueur publiée approximativement tous les 20 ans.

La dernière de ces refontes imprimées date de 1977; elle comportait près de 400 lois s'étalant sur environ 12 000 pages. Je te fais grâce des détails sur la façon de retrouver le texte d'une loi à jour à une date donnée entre la publication de ces refontes imprimées; cela donnait lieu à des acrobaties intellectuelles qui n'avaient rien à envier au double salto arrière de nos gymnastes!

Aujourd'hui, tu peux oublier toute cette noble paperasse. L'ensemble des lois en vigueur est accessible sur le site des Publications du Québec, constamment mis à jour à quelques semaines près, dans un immense répertoire numérisé appelé «Légis Québec»; ce répertoire comporte maintenant environ 500 lois qui, si on les imprimait, couvriraient approximativement 17 000 pages. Quelques clics sur ton ordinateur et tu vois apparaître et défiler le texte de n'importe quelle loi que tu veux consulter, avec, par surcroît, quelques instruments de recherche pour te faciliter les choses. Du pur bonheur par rapport à la procédure antérieure!

Même accessibilité pour les règlements d'application de chaque loi; ils sont aussi codifiés et mis à jour dans le même site. Pour ta culture personnelle, je te mentionne que, dans la dernière refonte imprimée de 1977, on ne comptait pas moins de 1881 règlements couvrant un peu plus de 15 000 pages; aujourd'hui, 40 ans plus tard, le recueil numérisé comporte plus de 2 500 règlements étalés sur près de 30 000 pages.

Autre merveille de la numérisation et de l'informatique, la jurisprudence des tribunaux judiciaires est tout aussi disponible, que ce soit celle de la Cour du Québec, de la Cour supérieure, de la Cour d'appel ou de la Cour suprême du Canada. Même chose pour les décisions des tribunaux administratifs dont je t'ai parlé précédemment; des répertoires sont disponibles pour en prendre connaissance. Par conséquent, si on te parle d'une cause qui a une importance particulière pour ton travail, tu y auras accès par une démarche aussi simple que celle décrite plus haut pour les lois et règlements.

S'il est plus volumineux que jamais, le droit n'a jamais été aussi accessible qu'aujourd'hui, tant pour les citoyens que nous sommes que pour les fonctionnaires chargés de l'appliquer. Alors, ne te prive pas de ces outils de référence qui n'auront pas de secret pour toi après quelques minutes de navigation; ils te donneront d'ailleurs une longueur d'avance sur la plupart de tes collègues qui, souvent victimes du préjugé négatif évoqué plus haut, n'oseront jamais ouvrir et «feuilleter» un texte de loi, je le sais d'expérience.

P.-S. C'est un peu à mes dépens que j'ai appris ce qu'était l'un des éléments les plus importants de la documentation administrative, qui est aussi omniprésente dans l'appareil gouvernemental. C'était à l'automne 1973 et je venais d'arriver à l'Office des professions comme avocat à la Direction des affaires juridiques.

Je me faisais fort de tout connaître, étant frais émoulu de la Faculté de droit et poursuivant mes études de maîtrise à temps partiel. En plus, j'avais été à la Faculté l'assistant de recherche de René Dussault, maintenant président de l'Office, pour la rédaction du chapitre sur «Le pouvoir réglementaire» dans la première édition du *Traité de droit administratif canadien et québécois* qu'il allait publier en 1974.

Or, j'entendais souvent le personnel de l'Office dire que telle démarche ou telle procédure était possible ou ne l'était pas, «en vertu d'un CT». La référence à ce sigle se répétait régulièrement et je n'avais aucune idée de ce dont il s'agissait : quel était donc cette instance ou cet organisme qui était doté d'un tel pouvoir sur les destinées de l'Office? Quelque peu irrité de cette lacune dans mes connaissances, je suis discrètement allé voir une adjointe administrative au secrétariat et je lui ai demandé de m'expliquer ce qu'était un CT. Elle m'a répondu : «*C'est bien simple, c'est une décision du Conseil du trésor, mon cher!*», d'où l'abréviation très commode de CT utilisée dans tout l'appareil gouvernemental. Je n'y avais jamais pensé et, crois-moi, je n'étais pas très fier de moi.

J'en ai tiré deux petites leçons de vie. D'abord d'humilité, ne jamais hésiter un instant à demander une explication pour comprendre une situation donnée; l'ignorance n'est pas un défaut, mais la camoufler est une couardise. Ensuite, leçon de réalité, les choses sont souvent beaucoup moins complexes qu'on peut le penser; l'appréhension face à ce que l'on ignore est souvent une source de crainte totalement déplacée.



## ... mais aujourd'hui mal aimé

---

Tu me dis bien connaître les conséquences du non-respect de la loi par un citoyen : il peut se retrouver devant les tribunaux, soit en matière civile, poursuivi par un autre citoyen qui, par exemple, voudra obtenir le respect d'un contrat, soit en matière pénale ou criminelle, poursuivi par l'État pour violation de certaines lois d'application générale. Mais tu te demandes ce qu'il en est d'un État qui serait lui-même dans l'illégalité ; excellente question !

Tous les gouvernements démocratiques se doivent de faire preuve d'une très grande prudence en ce qui a trait à la légalité de leur action, car les conséquences d'un manquement à cet égard peuvent être très douloureuses. En effet, le principe de la primauté du droit a pour corollaire que tout citoyen peut s'adresser aux tribunaux pour faire vérifier la légalité d'une loi, d'un règlement ou d'une décision gouvernementale qui le touche.

Ce ne sont cependant pas des recours que l'on prend à la légère, car, je l'ai déjà évoqué, ils sont d'une grande complexité et, en raison de leurs enjeux, amènent souvent les parties à s'affronter à plusieurs niveaux de l'ordre judiciaire. Ainsi, de manière générale, le litige prendra forme devant la Cour supérieure du Québec, sera ensuite entendu, sur permission, devant la Cour d'appel du Québec pour, finalement, sur autorisation, être tranché de manière définitive par la Cour suprême du Canada.

Les procédures devant ces trois instances peuvent nécessiter de cinq à sept ans. Leur issue demeure toujours incertaine et peut même varier selon les instances : par exemple, on gagne au premier niveau, le jugement est renversé en appel, puis rétabli ultimement en dernière instance. Donc, beaucoup d'émotions en vue et d'énergie à déployer pour les acteurs et leurs avocats...

Lorsqu'elle se produit, une déclaration d'invalidité au terme de ce processus judiciaire soulèvera maintes difficultés, juridiques d'abord, mais aussi administratives, puisque le gouvernement devra souvent refaire ses devoirs et réorienter son intervention. Et que dire, sur le plan politique, de son impact sur la place publique et à l'Assemblée nationale; aucun gouvernement ne veut se payer le luxe de perdre la face ou d'avoir tort sur des enjeux de légalité. Par surcroît, quel mauvais exemple pour le citoyen qui doit respecter rigoureusement les lois au risque d'être poursuivi devant les tribunaux, comme tu le disais toi-même.

Tout cela milite donc pour que l'administration opte à tous égards pour la circonspection plutôt que pour la prise de risque. C'est d'ailleurs pour-quoi il est finalement assez rare qu'une loi, un règlement ou une décision administrative soit effectivement invalidé par les tribunaux. Dans le cadre d'un mandat électoral de quatre ou cinq ans, je dirais que l'on compte sur les doigts d'une main les situations où cela se produit.

Il ne faut donc pas dramatiser ce risque potentiel, car certains principes généraux du droit viennent atténuer son éventualité et les effets de son occurrence. Le premier de ces principes veut que les actions gouvernementales bénéficient d'une présomption de *validité légale* aussi longtemps qu'elles n'ont pas été déclarées nulles par un tribunal. Partant de ce fait, même en cas de doute, toute loi, pour prendre cet exemple, sera présumée être conforme à la Constitution. Il revient donc à celui qui prétend qu'il y a eu vice de le démontrer devant le tribunal; dit autrement, le fardeau de la preuve d'illégalité incombe à l'initiateur de la poursuite.

Un autre principe, la doctrine de *validité de facto*, fait également en sorte que les décisions prises et les actes posés par l'administration en vertu d'une loi antérieurement à une déclaration judiciaire d'invalidité bénéficient également d'une *validité de fait*. Ainsi, le citoyen visé par l'une de ces décisions et qui n'aura pas jugé bon de la contester en justice y sera assujetti, indépendamment d'une déclaration ultérieure de nullité de la loi sur laquelle cette décision est fondée.

Une telle déclaration de nullité ne vaudra généralement à l'égard de tous qu'à compter de la décision judiciaire qui la prononce; seul l'instigateur de la contestation de validité devant le tribunal pourra en bénéficier rétroactivement à son profit. Ainsi, une loi appliquée en toute bonne foi fait en quelque sorte l'objet d'une amnistie jusqu'au jugement la déclarant invalide. Principe de réalité ou de nécessité oblige, car comment

déconstruire pièce par pièce l'ensemble des décisions prises ou des actes posés pendant des années dans l'application d'une loi? Tout à fait cauchemardesque et, en ce cas-ci, on peut vraiment dire kafkaïen...

C'est donc normalement pour l'avenir que le législateur devra apporter des correctifs à l'égard de la loi touchée. Dans le cas où des dispositions législatives sont invalidées pour violation des droits et libertés de la personne, il arrive fréquemment que le tribunal suspende temporairement l'effet de son jugement de façon à permettre au législateur de réécrire ou de retoucher la loi en question, en lui imposant cependant une échéance précise.

Ce potentiel permanent de contestation judiciaire à l'égard des interventions gouvernementales est l'un des facteurs qui font qu'un réflexe de prudence juridique est omniprésent dans l'administration publique. Et cela a traditionnellement contribué à faire du ministère de la Justice, autrefois sous d'autres appellations, l'une des entités les plus influentes du gouvernement.

D'ailleurs, il fut un temps où le ministre titulaire des fonctions de juriconsulte et de procureur général bénéficiait d'un prestige particulier au Conseil des ministres. Son rôle de censeur de l'action du gouvernement et de défenseur de ce dernier devant les tribunaux lui conférait un pouvoir spécial dont il n'avait pas à répondre formellement au Conseil des ministres. Au Québec, avant les années 1960, je te l'ai déjà dit, il est arrivé que le premier ministre, lorsqu'il était lui-même avocat, se réserve le rôle de procureur général.

Les choses ont cependant beaucoup évolué avec les transformations profondes que l'État québécois a connues au cours des dernières décennies. D'abord, la professionnalisation importante de la fonction publique a eu un effet déterminant sur la dispensation des services juridiques. À compter des années 1970, l'administration s'est dotée à l'interne d'une expertise juridique compétente, complète et autonome en embauchant des juristes salariés pour desservir l'ensemble des ministères. Cette équipe spécialisée, surtout en droit administratif et constitutionnel, a rapidement acquis toutes les connaissances requises pour fournir les avis juridiques, rédiger la législation et mener les litiges judiciaires impliquant le gouvernement.

Cela a donné aux autorités politiques et administratives un fort sentiment de sécurité: les actes à portée juridique font l'objet d'un examen systématique avant leur entrée en vigueur, ce qui explique essentiellement le faible nombre de cas où de tels actes sont déclarés invalides.

Paradoxalement, à mon point de vue, cette garantie de sécurité a amené les autorités à tenir maintenant pour acquis l'efficacité de cette formidable machine qui maîtrise les enjeux juridiques gouvernementaux mieux qu'aucun autre bureau ne saurait le faire.

La mission justice est ainsi devenue un rouage parfaitement intégré de la coordination gouvernementale, mais fonctionnant de manière un peu occulte, dans son propre univers et sans faire d'histoires. Bref, il n'y a aucune raison pour qu'elle attire l'attention des dirigeants : elle est parfaitement intégrée au processus de prise de décision et joue son rôle avec grande efficacité.

En plus, cette mission a perdu une large part de ses responsabilités traditionnelles au profit du ministère de la Sécurité publique constitué en 1986 (connu sous le nom de ministère du Solliciteur général jusqu'en 1989). C'est ainsi que la responsabilité de la Sûreté du Québec, des établissements de détention (les prisons, non pas les pénitenciers qui sont de juridiction fédérale), des services de probation, de l'expertise médico-légale et de la protection civile est passée sous l'égide de ce nouveau ministère.

Quant aux procureurs agissant en matière criminelle et pénale, longtemps appelés « procureurs de la Couronne », ils ont été regroupés en 2007, je le rappelle, sous la responsabilité du Directeur des poursuites criminelles et pénales, doté du statut d'organisme. Ils ont ainsi acquis une large autonomie de fonctionnement par rapport au ministre et au ministère de la Justice.

La vocation actuelle de ce ministre englobe la responsabilité de juriconsulte et celle de procureur général dans des matières autres que criminelles et pénales. À cela s'ajoutent la gestion des services judiciaires nécessaires au fonctionnement des tribunaux dans les palais de justice et celle du Bureau des infractions et amendes, qui accaparent plus des deux tiers des effectifs du ministère.

Enfin, la multiplication des mandats attribués à l'État pour réguler la société dans son ensemble a jeté l'éclairage sur de nouveaux enjeux sociaux, économiques, culturels et environnementaux qui ont beaucoup modifié notre perception des services publics. En fait, les portefeuilles associés à ces problématiques socioéconomiques ont peu à peu supplanté, dans l'intérêt du public, les portefeuilles plus anciens qui avaient traditionnellement monopolisé l'action de l'État, par exemple les affaires municipales, l'agriculture, les communications, les pêcheries, les ressources naturelles et les transports. Et dans la perception de

plusieurs acteurs et observateurs de la chose publique, la justice appartient à cette génération plus ancienne de missions dont le mandat apparaît aujourd'hui moins important, particulièrement dans un univers hyper-médiatisé.

D'ailleurs, à la lecture du budget de dépenses 2018-2019 (un peu plus de 84 milliards de dollars) publié par le Conseil du trésor, on constate que la santé et les services sociaux accaparent près de 46% des dépenses budgétaires, l'éducation et les services de garde environ 26%, le service de la dette 8,5%, la sécurité sociale environ 3,5%, pour un total de 84%. On peut dès lors comprendre que ces quatre postes budgétaires et les missions qu'ils sous-tendent monopolisent maintenant l'intérêt des citoyens, des médias, des groupes de pression et de l'opposition officielle. La justice s'en tient à un modeste 1,3% parmi les 16% de dépenses budgétaires qui restent pour l'ensemble des autres missions de l'État.

Bien sûr, le respect de la règle de droit et l'ensemble des activités de vérification et de contrôle qui en découlent pour la sécurité juridique du gouvernement n'ont aucunement perdu de leur importance intrinsèque. Mais c'est davantage à l'interne et sur le plan administratif que ces préoccupations occupent désormais une place stratégique, à l'ombre des autres grandes missions de l'État.

Cette situation suscite souvent du mécontentement au sein des équipes de juristes qui assurent un mandat qu'ils estiment laissé pour compte par les hautes autorités gouvernementales, ce qui est effectivement le cas en partie. Le litige de 2016 et 2017 entre celles-ci et l'association syndicale représentant ces équipes de juristes n'a certes pas amélioré les choses.

P.-S. Encore une fois, je prêche un peu pour ma paroisse en expliquant l'importance du droit, tu l'auras deviné. L'univers du droit administratif a constitué l'essentiel des intérêts de ma carrière, aussi bien dans la fonction publique que qu'à l'École nationale d'administration publique. Lorsque j'étais professeur dans cette institution, avec mon collègue René Dussault, lui aussi professeur, en collaboration avec plusieurs assistants de recherche, nous avons consacré six ans à mettre à jour la première édition du *Traité de droit administratif canadien et québécois* qu'il avait publié en deux tomes en 1974. La seconde édition, portant notre double signature, est passée à trois tomes, publiés par les Presses de l'Université Laval respectivement en 1984, 1986 et 1989, sous le titre de *Traité de droit administratif*. L'expansion considérable de l'ouvrage reflétait l'immense développement qu'avait connu l'État québécois au cours des dernières décennies.

Cette branche du droit a en effet acquis une étonnante complexité, tant par le nombre de lois qui régissent maintenant l'administration que par les multiples décisions jurisprudentielles qui viennent définir les contours du contrôle de légalité décrit plus haut. En effet, ce sont essentiellement les tribunaux qui en ont défini le cadre, dont ils sont finalement les maîtres d'œuvre. L'adoption des chartes des droits de la personne a ouvert un volet quasi inédit de contestation possible des actes de l'administration, lui aussi délimité par une jurisprudence toujours en évolution.

Lorsque j'ai quitté l'ENAP, en 1998, pour retourner dans la fonction publique comme sous-ministre associé au ministère de la Justice, paradoxalement, j'ai pris une certaine distance avec le droit administratif dans son ensemble. Les fonctions de gestionnaire mettent l'accent sur des préoccupations et des objectifs qui débordent largement la connaissance du droit en général; on ne peut pas gérer une organisation d'environ 500 personnes en se comportant comme un juriste intéressé au seul contenu.

Certes, le droit était très présent dans mes fonctions, mais le plus souvent dans l'optique de prendre position dans un cas d'espèce: les conclusions d'un avis juridique à rendre, une disposition litigieuse d'un projet de loi ou de règlement ou la définition d'une position à tenir dans un litige. Les questions sont alors complexes, mais nécessairement pointues et largement déterminées par le contexte où elles sont nées.

J'ai adoré vivre le droit dans l'action. Cela m'a permis d'être témoin de sa noble finalité, essentiellement l'expression de la volonté politique du moment à travers des normes d'application générale; c'est sans doute dans cette optique que le juriste Louis-Philippe Pigeon (1965, p. 1) affirmait que «le droit est l'expression de la politique en ce qu'elle a de plus stable» dans un petit recueil intitulé *Rédaction et interprétation des lois*. Mais témoin également de ses limites, qui vont de pair avec celles des capacités de l'esprit humain, qui ne peut pas penser à tout. On oublie trop souvent que le droit est une discipline forgée par nous et pour nous, donc nécessairement et perpétuellement imparfaite, comme toute institution humaine.

## **Constitution et chartes en haut de la pyramide**

---

Je ne saurais terminer mes propos sur le droit comme composante de l'administration publique sans te parler de la Constitution qui encadre de manière générale toutes les interventions du législateur, de l'exécutif et de ses fonctionnaires. En tout respect d'ailleurs, j'aurais pu commencer par cet élément essentiel du système politique qui se situe au sommet de la pyramide des actes juridiques qui nous gouvernent. Je préférerais cependant conclure avec cette lettre qui coiffe et explique en quelque sorte ce que j'ai pu dire sur d'autres formes de normes.

Si je parle ici de «la Constitution», je le fais par commodité, parce que la réalité à laquelle je me réfère n'est pas unifiée ou codifiée en un seul acte, comme on pourrait souvent le penser. Non, la Constitution canadienne est en fait un ensemble de lois, la plupart adoptées par le Parlement du Royaume-Uni, s'étalant du début de notre système politique avec la Loi constitutionnelle de 1867 jusqu'au rapatriement de la Constitution avec la Loi constitutionnelle de 1982, rapatriement qui a mis fin à la compétence de ce Parlement de légiférer à cet égard.

Entre ces deux dates, plusieurs autres lois britanniques sont venues modifier le texte fondateur de 1867, par exemple en 1940 pour attribuer l'«assurance-chômage» au gouvernement fédéral et, en 1964, pour permettre à ce dernier de légiférer en matière de «pension de vieillesse». Cela démontre à quel point ce texte colle à notre réalité historique. La Constitution n'est nullement statique, mais évolue au gré de la conjoncture politique.

Pour mon propos ici, je ne m'attarderai qu'aux aspects primordiaux de la Loi constitutionnelle de 1867, particulièrement au partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, et de la Loi constitutionnelle de 1982, particulièrement à l'enchâssement de la Charte canadienne des droits et libertés.

L'objet de la Loi constitutionnelle de 1867 était d'établir les bases juridiques du nouveau régime politique introduit pour ce qu'on appelait à l'époque le *Dominion* du Canada. On y prévoit un système constitutionnel fondé sur les mêmes principes que celui du Royaume-Uni, incluant le principe de la monarchie parlementaire; le territoire comportait au départ quatre provinces seulement (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Ontario et Québec), réunies dans un système fédéral; on y indique à qui sont attribués formellement les pouvoirs législatifs et les attributs de l'exécutif, tout en mentionnant l'existence du pouvoir judiciaire et en précisant qui détient le pouvoir de nomination des juges de divers niveaux.

Bien évidemment, on prévoit aussi les règles du partage des compétences législatives entre les deux ordres de gouvernement; par exemple, la défense du pays, les pêcheries maritimes, les banques, les droits d'auteur et le droit criminel sont réservés au Parlement du Canada, tandis que l'éducation, les hôpitaux, les municipalités et l'essentiel du droit civil sont du ressort des provinces.

L'équilibre général de départ s'est cependant modifié au fil des décennies au profit du gouvernement fédéral, parce que plusieurs dispositions constitutionnelles complémentaires au partage accordaient au Parlement fédéral un grand potentiel d'élargissement de ses responsabilités.

La Constitution attribue en effet à ce dernier une compétence résiduaire en cas de silence du texte, une prépondérance en cas de conflit entre une loi fédérale et une loi provinciale, ainsi qu'une capacité de légiférer sur toute matière en cas d'urgence ou pour l'intérêt national, par exemple en temps de guerre. C'est en tout cas le résultat de l'interprétation dominante des tribunaux supérieurs.

En outre, une capacité fiscale non limitée et un «pouvoir général de dépenser» non balisé, lequel permet implicitement de le faire dans les champs de compétences provinciaux, accentuent au cours des années le déséquilibre entre les deux ordres de gouvernement. Ce déséquilibre inhérent au texte de la loi de 1867 a nourri bien des querelles politiques et juridiques entre gouvernements et alimenté les volontés autonomistes et, plus récemment, indépendantistes des Québécois.

Encore aujourd'hui, comme tu le sais, le statut optimal qui devrait être celui du Québec polarise nos débats politiques, et cela, depuis des décennies: devrions-nous être une province canadienne comme les autres, un État membre de la fédération canadienne doté d'un statut particulier ou

un État souverain? Je n'en dis pas plus, chacun ayant son point de vue sur la question de notre identité politique. Et, sur ce genre de question, le mien vaut bien celui de mon voisin... et inversement.

Cette partie de notre Constitution, appliquée et arbitrée depuis maintenant plus de 150 ans, même s'il subsiste encore des débats comme celui que je viens d'évoquer, n'en constitue pas moins aujourd'hui un univers relativement stable et prévisible. Les pourtours du partage constitutionnel des pouvoirs ne soulèvent plus les polémiques de jadis. Les tribunaux supérieurs ont établi les principes et règles d'interprétation à suivre et il ne reste souvent qu'à les appliquer dans des cas d'espèce.

En outre, le célèbre pouvoir fédéral de dépenser relevé plus haut crée certes des irritations régulières chez les gouvernements provinciaux; les gouvernements successifs au Québec ont d'ailleurs réclamé son encadrement. Mais les parties ont appris à composer avec cette interférence qui s'accompagne souvent de généreux crédits dont tous les gouvernements provinciaux ont besoin. Cette réalité financière et politique mène généralement à la consécration des initiatives du fédéral et les négociations portent alors plus sur les conditions entourant le versement des sommes d'argent.

Les relations fédérales-provinciales, une réalité présente dans à peu près tous les ministères, sont plutôt animées aujourd'hui par les discussions qui doivent avoir lieu avec nos homologues fédéraux. Beaucoup de secteurs des politiques publiques donnent lieu à des ententes de financement ou de gestion qui obligent les vis-à-vis à se coordonner et se concerter. Des tables de travail, souvent appelées «conférences», qui peuvent être provinciales, fédérales-provinciales ou, maintenant, fédérales-provinciales-territoriales, donnent lieu à des échanges à plusieurs niveaux: fonctionnaires, sous-ministres et ministres.

La situation est quelque peu différente en regard de la Loi constitutionnelle de 1982 qui demeure la source de tensions politiques, du moins au Québec, et de litiges juridiques quant à certains volets de son application. Cette loi a consacré ce qu'on appelle dans notre discours politique le «rapatriement de la Constitution canadienne», évoqué plus haut: le renoncement officiel du Parlement britannique à sa capacité de légiférer à l'égard des éléments de notre système constitutionnel encore sous sa compétence. Ce geste devait, bien sûr, s'accompagner de l'attribution à des autorités canadiennes du pouvoir de modifier de manière autonome ces éléments de notre Constitution. C'est ce qu'on appelle la «formule d'amendement», également prévue dans la Loi constitutionnelle de 1982.

Or, cette transformation fondamentale de nos institutions s'est effectuée dans un contexte de tensions et de litiges tant juridiques que politiques, entre le Québec, les autres provinces et le gouvernement fédéral. Je n'insiste pas trop sur ce volet très politique de notre histoire, mais il faut garder à l'esprit que le Québec n'a jamais adhéré aux principes et conditions de cette opération, puisqu'il avait des objectifs constitutionnels autres que ceux entérinés par cette loi.

Deux tentatives importantes de négociations constitutionnelles en vue de permettre cette adhésion ont eu lieu au cours des années qui suivirent 1982. D'abord, dans ce qu'on appelle l'« accord du lac Meech » de 1987, des modifications incluant les exigences du gouvernement du Québec de l'époque furent soumises à la procédure d'amendement constitutionnel adoptée en 1982. L'Accord, qui devait obtenir l'appui unanime des assemblées législatives des provinces, ne fut pas accepté au Manitoba à la toute fin du processus en 1990. Quelques années plus tard, une nouvelle tentative de modification, l'entente de Charlottetown, fut cette fois soumise à un référendum pancanadien en octobre 1992. La proposition fut rejetée par un vote de 57% au Québec et de 54% dans le reste du Canada.

En juin 2017, le gouvernement du Québec publiait *Québécois, notre façon d'être Canadiens. Politique d'affirmation du Québec et de relations canadiennes*, notamment dans l'espoir de trouver une voie de discussion sur le sujet avec les autres gouvernements canadiens; jusqu'ici, il semble bien que l'accueil soit plutôt tiède, pour dire le moins. Ce qui apparaît naturel pour bien des Québécois et leur gouvernement semble être perçu comme une boîte de Pandore par les autres gouvernements canadiens.

Je reviens maintenant à la Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de cette loi de 1982. Même après plus de 40 ans d'application, toute sa portée n'est pas encore totalement définie; elle ne le sera sans doute jamais. Cette Charte constitue un arbre vivant qui évolue en fonction des débats juridiques que peuvent susciter les politiques publiques qui mettent en cause les droits et libertés fondamentales des citoyens.

Et les débats de cet ordre ne manquent pas à une époque où chacun, fort de sa souveraineté individuelle, est de plus en plus sensible aux revendications permettant son épanouissement personnel et l'affirmation de son identité. La liste des grands enjeux qui ont dû finalement être

tranchés par les tribunaux est très révélatrice : avortement, aide médicale à mourir, discrimination ethnique ou sexuelle, financement électoral, délais judiciaires en matière criminelle et pénale, etc.

À mon avis, il est bon de se pencher sur les origines de ce texte pour en saisir l'essence et la finalité, ce qui permet d'aller au-delà des préjugés. Pour cela, il faut d'abord se donner une perspective historique dont les prémices se situent au terme de la Seconde Guerre mondiale, en 1945. Celle-ci avait donné lieu à des abominations qui dépassaient les atrocités propres à la guerre pour englober des atteintes inimaginables à l'intégrité physique et morale des personnes : antisémitisme, racisme, homophobie, eugénisme, toutes ces dérives ayant culminé dans l'élimination physique de millions d'individus.

Comment empêcher à l'avenir qu'un État, un système politique ou une collectivité puisse sanctionner et institutionnaliser une telle barbarie ? Ce fut là un des premiers objectifs de l'Organisation des Nations unies, créée au terme de ce conflit en 1945. Elle se donna comme priorité d'adopter rapidement une forme de reconnaissance des droits de la personne à laquelle les États devraient souscrire.

Philosophes et juristes furent mis à contribution. Inspirés par des penseurs de philosophie libérale et par des textes nationaux déjà adoptés dans certains pays, notamment aux États-Unis avec l'*American Bill of Rights* (amorcé en 1789) et en France avec la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789), ils mirent quelques années à développer la Déclaration universelle des droits de la personne qui fut adoptée en 1948.

Il s'agissait d'une simple résolution non contraignante qui devait faire l'objet de textes plus précis, pactes ou traités multilatéraux, auxquels les États accepteraient d'adhérer et qu'ils devraient intégrer par la suite dans leur droit interne pour qu'ils deviennent contraignants. C'est dans ce contexte que furent ensuite élaborés le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui furent ensuite soumis à l'adhésion des États membres de l'ONU à compter de 1966.

Essentiellement, tous ces textes constituent des codifications des attributs juridiques essentiels de la personne humaine permettant de garantir sa dignité intrinsèque, celle-ci tirant son fondement de la capacité de penser qui nous est propre. Il s'agit en somme de protéger l'intégrité et l'unicité intellectuelle, morale et physique de chacun. Ces attributs sont considérés comme étant de nature universelle, en ce sens qu'ils transcendent les cultures, les traditions, les religions, les régimes politiques, etc.

Ils s'inspirent d'une vision humaniste où la personne constitue la forme la plus achevée de conscience et, dans une large mesure, d'une perspective judéo-chrétienne où la personne est sacrée parce qu'à l'image de Dieu; celui-ci est d'ailleurs mentionné dans le préambule de la Charte canadienne: «Attendu que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit.» D'un point de vue juridique, ces textes constituent donc un instrument de proclamation et de sauvegarde de la souveraineté individuelle face à la souveraineté de l'État.

Avec l'accord de l'ensemble des provinces, le Canada adhère à ces deux pactes en 1976; il restait donc à intégrer les droits et libertés ainsi protégés dans notre droit interne. Le Québec avait donné son accord à ces deux pactes internationaux et, dès 1975, il adopta la Charte des droits et libertés de la personne, entrée en vigueur en 1976. Souvent qualifiée comme étant de nature quasi constitutionnelle, cette charte comporte plusieurs similitudes avec la Charte canadienne des droits et libertés qui sera adoptée en 1982. Elle va cependant plus loin du fait qu'elle s'applique non seulement à l'action de l'État québécois, mais également aux rapports entre les individus, et qu'elle incorpore des droits économiques et sociaux.

La mécanique juridique d'application de ces deux chartes est relativement similaire et il importe de la comprendre lorsqu'on œuvre à l'intérieur d'un gouvernement. Plusieurs de nos initiatives sont susceptibles d'être encadrées par ces documents. D'abord, les chartes reconnaissent un certain nombre de droits et libertés qualifiés pour la plupart de fondamentaux: liberté de pensée, de religion, d'expression, de réunion pacifique, d'association, etc. S'y ajoutent des droits judiciaires relatifs à l'administration de la justice en matière criminelle et pénale: protection contre les fouilles, les perquisitions, les détentions arbitraires, etc.

Mais, pour qu'elles puissent être applicables, les chartes se doivent ensuite de répondre à cette question déterminante: les droits ainsi enchâssés sont-ils absolus ou relatifs? Peuvent-ils être enfreints dans certaines circonstances? La réponse à cette question définit la portée de ces droits sur la collectivité et soulève un enjeu jamais vraiment résolu dans une société comme la nôtre: quand est-il légitime ou opportun que l'intérêt général, le bien commun, l'emporte sur les droits individuels? À cette question, les chartes répondent de manière similaire en permettant de porter atteinte aux droits individuels de deux façons différentes.

Premièrement, elles comportent une disposition qui permet de mettre de côté un droit ou une liberté si le législateur le fait au moyen d'une règle de droit raisonnable qui puisse se justifier dans le cadre d'une société libre et démocratique; dans la charte québécoise, cette disposition est rédigée différemment et sa portée limitée à certaines libertés fondamentales.

Bien entendu, un principe aussi général est sujet à interprétation, et ce sont les tribunaux judiciaires qui en sont les arbitres. Son application a d'ailleurs soulevé bon nombre de litiges où les arguments de part et d'autre ont été soumis à l'appréciation du juge, pour finalement se régler le plus souvent devant la Cour suprême du Canada.

Deuxièmement, il est possible au législateur d'avoir recours à ce qu'on appelle dans le langage courant la « clause dérogatoire » ou « clause nonobstant »; celle-ci doit exprimer très clairement la volonté du Parlement, dont on impose ici la souveraineté, de mettre de côté un droit individuel enchâssé; dans la charte canadienne, cette possible dérogation ne touche pas tous les articles et sa durée ne peut dépasser cinq ans, mais elle est renouvelable.

La prépondérance des chartes n'est donc pas absolue et peut être mise de côté. Toutefois, c'est avec beaucoup de réticences que le législateur, un être éminemment politique, accepte d'avoir recours à la clause dérogatoire. Une atteinte aussi explicite aux droits et libertés constitue toujours un geste lourd de conséquences et susceptible de soulever bien des critiques.

Aussi, les gouvernements, au Québec notamment, préfèrent-ils attendre qu'une mesure litigieuse soit d'abord contestée devant les tribunaux en regard du premier critère, soit celui de la règle de droit raisonnable. Et s'il s'avère que cette mesure est jugée comme enfreinant effectivement les chartes, ils apprécieront ensuite s'il y a lieu ou non de recourir à la clause dérogatoire pour la maintenir en tout ou en partie.

Autre motif pour entendre d'abord l'avis des tribunaux: en cas d'atteinte aux droits protégés par les chartes, les cours ont souvent comme pratique de suggérer des mesures de remplacement qui seraient de nature à les respecter, ce qui revient à donner la recette de la conformité au législateur! Un sauf-conduit toujours bienvenu sur des sujets souvent des plus délicats.

Quoi qu'il en soit, la meilleure attitude en matière de droits de la personne demeure la prévention, laquelle suppose une vigilance de tous les instants. C'est la tâche de tous les fonctionnaires de développer une sensibilité à cet égard, mais de manière plus particulière, cela constitue

l'un des mandats les plus importants des spécialistes du ministère de la Justice. On y retrouve une équipe d'experts qui peuvent agir à tous les stades où des conseils sont requis : conception d'une mesure, adoption à l'Assemblée nationale, validation des règlements et, en cas de litige, argumentation devant le tribunal.

Les gouvernements sont d'ailleurs particulièrement sensibles à cet aspect de la légalité de leur intervention. Je dirais même davantage qu'à l'égard d'un encadrement comme le partage des compétences législatives : une bonne chicane fédérale-provinciale peut constituer un atout sur le plan politique, mais c'est rarement le cas en matière d'atteinte aux droits de la personne. Plusieurs gouvernements ont goûté à cette médecine, notamment sur le terrain toujours miné de la neutralité religieuse de l'État.

Les chartes des droits constituent, à mon sens, l'évolution la plus importante de nos institutions au cours des dernières décennies. On y a modifié l'équilibre entre les trois principaux pouvoirs de l'État, en atténuant quelque peu le principe de la souveraineté du Parlement au profit du pouvoir judiciaire. On a ainsi déplacé des débats politiques majeurs et souvent délicats vers les tribunaux, en tant que forums neutres et impartiaux.

Cela comporte à la fois des avantages et des inconvénients. Il y a quelques années, j'ai participé à un colloque sur cette question où je faisais valoir les uns et les autres. Comme il me fallait conclure sans laisser le pauvre lecteur en haleine, je me suis rallié à l'idée qu'ultimement il valait mieux vivre dans une société dotée d'une charte des droits que le contraire. Cela ne veut pas dire que ces droits n'ont pas induit certains dérapages sur lesquels je souhaite bien te revenir un jour.

Je termine en soulignant que cette Loi constitutionnelle de 1982 comporte d'autres parties qui sont d'une très grande importance. D'abord, la partie II traite des droits des peuples autochtones en stipulant expressément que les droits existants, qu'ils soient ancestraux ou issus de traités, sont « reconnus et confirmés » ; cette brève disposition a, depuis 40 ans, un impact spectaculaire sur le développement des droits des autochtones au pays. Un collègue de travail au ministère de la Justice, spécialiste du droit autochtone, René Morin, aujourd'hui un ami, a publié en 2017 un livre intitulé *La construction du droit des autochtones par la Cour suprême du Canada : témoignage d'un plaideur*. Contexte historique et jugements à l'appui, il y fait état de manière très concrète (il représentait

le gouvernement du Québec dans plusieurs instances) des acquis des nations autochtones, particulièrement depuis l'entrée en vigueur de cette partie II.

La partie III de la Loi constitutionnelle de 1982 vient aussi consacrer le principe de la péréquation, qui ne faisait l'objet que d'une législation fédérale, alors que la partie V décrit les différents volets de la procédure de modification de la Constitution, la formule d'amendement constitutionnel, quoi.

Tout cela tient dans quelques articles dont je te recommande la lecture; un élément de culture essentiel à tout fonctionnaire compétent et curieux!

P.-S. Je dis plus haut qu'il est préférable de vivre dans une société dotée de chartes des droits, mais je dois t'avouer que cela n'a pas toujours été mon opinion. Au départ, comme plusieurs Québécois, j'étais plutôt hostile à tout ce que la Loi constitutionnelle de 1982 avait imposé au Québec. Celle-ci était perçue comme une initiative essentiellement fédérale correspondant à ses propres objectifs politiques et très peu à ceux du Québec sur le plan constitutionnel.

En plus, outre ce contexte politique, le contexte juridique de cette initiative avait aussi été un irritant. En effet, au terme de la première ronde de négociations constitutionnelles l'ayant précédé, huit provinces opposées à cette initiative, dont le Québec, contestèrent la légalité devant les tribunaux de la résolution du Parlement canadien y donnant suite. Dans une première décision rendue en 1981, *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, la Cour suprême du Canada décida que, bien que le consentement des provinces fût requis pour une telle initiative, celui-ci ne reposait que sur une simple convention constitutionnelle, laquelle n'est pas une règle de droit contraignante, mais une entente de nature politique.

À la suite d'une seconde ronde de négociations, le Québec se retrouva seul à s'opposer à un projet de résolution légèrement modifié et il s'adressa à nouveau aux tribunaux. Dans une décision rendue en 1982, *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, la même cour précisa que le consentement requis des provinces n'était pas l'unanimité, mais bien un degré appréciable de consentement et, surtout, elle ajouta que le Québec ne disposait pas d'un droit de veto qui lui serait propre.

Le Québec se trouva ainsi assujéti à un changement constitutionnel fondamental auquel il n'avait pas adhéré, ni alors ni depuis. Il faudra bien un jour s'assurer de l'adhésion du Québec; il est inconcevable que l'un des peuples fondateurs ne soit toujours pas signataire de la loi fondamentale qui gouverne le Canada depuis 35 ans.

Ce n'est qu'au début des années 1990, au moment où j'ai préparé une conférence dans le cadre d'un séminaire mis sur pied par l'ENAP, que j'ai dû me pencher de manière plus attentive sur la nature de ces nouveaux instruments juridiques que constituent les chartes. J'ai alors plongé dans une foule de documents expliquant les origines, la portée et la finalité de ces textes.

Ce fut une découverte et une révélation pour moi, comme juriste, comme professeur et comme citoyen. J'ai pu saisir la profondeur des racines philosophiques et historiques de ces proclamations de droits individuels. J'ai ensuite donné à plusieurs reprises cette conférence initiale dans d'autres contextes auprès d'administrateurs publics souvent bien sceptiques face à cette nouvelle contrainte limitant la souveraineté de l'État au profit de celle des citoyens. Ce ne fut pas toujours une mince tâche.

Cela dit, je ne suis pas pour autant un admirateur inconditionnel des chartes des droits et je demeure critique à leur égard. Si leur principe est indéniablement valable, certaines applications ont donné lieu à des dérapages, en particulier dans le domaine de la justice criminelle. Depuis quelques années, l'administration de la justice dans les provinces canadiennes est aux prises avec les effets d'une décision rendue en 2016 par la Cour suprême du Canada, l'arrêt Jordan, qui, au nom des chartes, est venu limiter considérablement la durée des délais acceptables pour la tenue de procès criminels.

Dans cette affaire, j'estime d'ailleurs que la Cour a fait preuve d'un étonnant manque de pragmatisme en refusant d'accorder aux gouvernements visés un délai suffisant pour se conformer à son jugement ou en ne modulant pas la portée de ce dernier selon la gravité des crimes commis. Il en est résulté une série d'acquittements qui affectent encore aujourd'hui la crédibilité d'un système de justice déjà malmené.

## L'éthique par surcroît

---

Dans mes trois dernières lettres, j'insistais sur l'omniprésence du droit, une réalité propre à l'administration publique. Il va sans dire que cela n'épuise pas la liste des spécificités de cette dernière : l'éthique est une autre préoccupation qui imprègne tout l'appareil administratif. Tu le verras, si un jour tu fais le choix de la fonction publique, on ne manquera pas de t'en parler en long et en large. Les temps ont beaucoup changé à cet égard.

Bien sûr, l'éthique est présente dans à peu près toutes les sphères de l'activité humaine et dans toutes les organisations. La littérature et la cinématographie évoquent souvent les règles de conduite qui régiraient même le crime organisé, c'est tout dire.

L'éthique des services publics comporte bon nombre d'obligations qui s'appliquent de manière générale dans les organisations, auxquelles s'ajoutent des adaptations rendues nécessaires du fait qu'on œuvre dans un univers particulier. Je t'ai déjà parlé de la neutralité politique et de la réserve dans la manifestation d'opinions politiques, deux règles toutes particulières à une structure dirigée par des élus.

Mais plus largement, dans le secteur public, un désintéressement personnel à toute épreuve est en effet nécessaire à l'établissement de la relation de confiance avec l'employeur et le public : on n'est pas là pour son propre profit matériel, ni directement ni indirectement. Il y a plusieurs motifs à cela, qui se rattachent aux caractéristiques qui distinguent le secteur public du secteur privé.

Je t'ai présenté quelques-unes de ces différences dans une lettre précédente, mais j'y reviendrais aux fins de mes propos ici avec les éléments suivants : recherche de l'intérêt général plutôt que d'un avantage privé ; relation de fiduciaire plutôt que de propriétaire avec les ressources mises à

notre disposition; situation de monopole et non de concurrence; responsabilité ministérielle imposant une transparence et une imputabilité politiques à tous les niveaux de l'appareil administratif; dualité de direction, à la fois politique et administrative; recours à la contrainte fiscale comme principal instrument de financement; multiples pouvoirs décisionnels touchant les droits des citoyens, en matière criminelle, pénale ou administrative. Tout un cocktail de caractéristiques justifiant un encadrement éthique serré à tous les niveaux de la hiérarchie.

La première source d'obligations du personnel du gouvernement en matière d'éthique réside dans la Loi sur la fonction publique elle-même. La section I intitulée «Conditions du service» comporte une sous-section «Normes d'éthique et de discipline» où tu retrouveras l'encadrement minimal auquel doit se soumettre tout fonctionnaire.

À mon avis, c'est à tort et vraisemblablement pour des raisons historiques, cette sous-section datant de plusieurs décennies, que le législateur qualifie ces règles d'«éthiques»; elles auraient plutôt un caractère «déontologique». En effet, il faut distinguer l'univers de la déontologie, qui établit des règles précises pour assurer la bonne conduite des membres d'une profession ou d'une organisation donnée, de celui de l'éthique, qui est une branche de la philosophie morale guidant la réflexion permettant le règlement des conflits de valeurs dans tous les secteurs de l'activité humaine.

L'éthique est donc un univers extrêmement vaste et ouvert à la réflexion et au débat, alors que la déontologie est toute proche de l'univers du droit avec des règles de conduite contraignantes et sanctionnables. Au nom de l'intérêt public et de celui du groupe concerné, celle-ci cherche à assurer un comportement irréprochable de la part des membres de ce groupe; elle implique donc une codification de règles formelles, ainsi que des mécanismes d'examen, d'enquête et de sanction devant des instances spécialisées souvent composées de pairs.

Dans cette sous-section de la loi comportant une dizaine d'articles, en plus de la neutralité politique et du devoir de réserve déjà évoqués, on relève les grandes obligations déontologiques traditionnelles du service public: assiduité, obéissance hiérarchique, loyauté, respect de l'intérêt public, compétence, impartialité, confidentialité, probité, incluant la toujours délicate question des conflits d'intérêts.

En plus de la loi, un Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique adopté en 2002 par le gouvernement complète certaines de ces obligations générales en ajoutant des précisions dans une

douzaine de situations plus pointues. Par exemple, l'obligation de discrétion à l'égard des renseignements obtenus dans l'exercice des fonctions est complétée par une règle interdisant d'obtenir ou de tenter d'obtenir des informations confidentielles qui ne sont pas requises par la tâche.

J'insiste sur une autre précision apportée par ce Règlement concernant les marques de reconnaissance ou d'appréciation que l'on peut recevoir dans le cadre de nos fonctions. En effet, à l'article 6, l'obligation de probité est précisée de la façon suivante : « Le fonctionnaire ne peut accepter aucun cadeau, marque d'hospitalité ou autre avantage que ceux d'usage et d'une valeur modeste. » Ce qui ne cadre pas avec cette exigence doit être retourné au donateur ou bien confié à l'État.

Le Règlement précise par ailleurs en son article 2 que l'esprit des dispositions qu'il contient doit primer sur leur lettre : « En cas de doute, le fonctionnaire doit agir selon l'esprit des normes d'éthique et de discipline qui lui sont applicables. » Ces dispositions doivent donc recevoir une interprétation large et libérale, comme on dit souvent en droit.

Les sanctions en cas de manquement à ces obligations déontologiques peuvent être imposées par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme, pouvoir qui est généralement délégué à des gestionnaires à l'intérieur de la structure administrative. Il s'agit de la réprimande, de la suspension temporaire ou du congédiement ; on peut quelquefois décider d'imposer une simple mesure administrative du genre « avertissement formel » qui est versé au dossier et peut l'alourdir en cas de récidive.

À la lecture de ces règles, tu es peut-être désarçonné par leur simplicité et leur brièveté. C'est le propre de la déontologie de s'exprimer en termes généraux pour favoriser une interprétation ouverte. Habituellement allergiques aux règles comportant des termes vagues et imprécis, les tribunaux ont fait preuve d'une grande tolérance sur ce plan en matière déontologique, la réalité de la pratique d'une profession ou d'une fonction donnée étant composée d'une infinité de cas particuliers qu'il est impossible de codifier d'une manière précise et complète.

C'est pourquoi les codes de déontologie des ordres professionnels, avocats, médecins, ingénieurs, etc., ont généralement cette caractéristique déroutante, mais jugée essentielle. Je te souligne au passage que ces codes s'appliquent également aux employés de l'État, en faisant les adaptations nécessaires. Ce n'est pas toujours facile d'ailleurs, car, le plus souvent, ces textes ont été conçus pour baliser des relations, non pas d'employeur-employé comme dans les organisations publiques, mais bien entre un conseiller et son client dans l'entreprise privée.

Voilà donc une couche supplémentaire d'obligations légales qui s'appliquent moins à l'organisation elle-même qu'aux individus qui y travaillent. Cette couche est essentielle à la confiance du public dans les services publics et à l'intégrité de ceux-ci, comme le stipule l'article introductif du règlement cité plus haut. Personne ne peut se permettre de prendre à la légère les obligations qui en découlent, même si elles ne sont pas toujours faciles à interpréter.

Mais ces normes déontologiques constituent en quelque sorte le minimum auquel le gouvernement est en droit de s'attendre. Ce qu'il recherche ultimement, c'est le respect de l'esprit de ces obligations, comme je le mentionnais plus haut : on demande à chacun de comprendre et de rechercher les valeurs et les principes qui les sous-tendent. Ainsi, dans une situation où le comportement à privilégier est difficile à déterminer, faut-il rechercher une solution qui soit conforme à la règle de droit, à son esprit et à la mission d'intérêt public de sa fonction.

Pour favoriser ce qu'il appelle une « culture de l'éthique » et la rendre explicite, le gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale, en novembre 2002 au moment de l'entrée en vigueur du Règlement cité plus haut, une *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*. On y rappelle que la mission d'intérêt public que sont appelés à accomplir les fonctionnaires doit s'exercer dans le respect de valeurs fondamentales telles que la compétence, l'impartialité, l'intégrité, la loyauté et le respect.

Dans la même optique, le gouvernement a pris l'initiative, à la même époque, d'introduire dans chaque ministère et organisme un « répondant en éthique » dont la fonction principale est précisément d'offrir ses conseils aux employés qui ont des interrogations d'ordre déontologique ou éthique dans une situation donnée. Cette instance de prévention permet d'obtenir un avis neutre et désintéressé de la part d'une personne qui est spécialisée en cette matière.

Cela dit, la meilleure précaution à prendre lorsqu'on fait face à une situation éthiquement délicate est de se demander si le geste qu'on s'apprête à poser pourrait se justifier sur la place publique ; c'est une règle d'or qui vaut bien des codifications de bonne ou de mauvaise conduite. Tiens pour acquis que rien ne demeure secret dans l'univers de l'administration publique et place-toi dans la situation où tu aurais à expliquer ton geste à des observateurs critiques comme peuvent l'être les médias et nos concitoyens.

Oui, tu m'as bien lu, il faut imaginer le sort que nous réserverait le «tribunal de l'opinion publique»! Une fois dénoncés sur la place publique, les manquements déontologiques et, même, les simples glissements éthiques détruisent des réputations à la vitesse de l'éclair; vaut mieux prévenir et éviter tous les faux pas, car guérir n'est pas une option réaliste en matière d'éthique.

C'est dans certains cas injuste et déplorable, mais c'est la réalité avec laquelle tu devras composer si tu fais le choix des services publics. Le principe de précaution que je te suggère ici saura toujours bien te servir... et te permettra de dormir tranquille.

Notre éthique est le reflet de nos valeurs personnelles. Une entorse aux principes et valeurs qui gouvernent le domaine où nous travaillons sera, pour les tiers, révélatrice de l'étoffe dont nous sommes faits. C'est d'ailleurs une réalité qui dépasse largement le cadre de notre vie professionnelle. Si elles ne se posent pas souvent à notre esprit sous la forme de questionnement éthique, la plupart des décisions importantes de notre vie reposent sur la prépondérance que nous accordons à certaines valeurs plutôt qu'à d'autres face aux grands défis existentiels: couple, famille, conciliation travail-famille, carrière, loisir, bénévolat, philanthropie, etc.

Et nous sommes davantage le reflet de nos actes que celui de nos idées. Celles-ci sont en soi des abstractions qui peuvent demeurer au stade des réflexions, des principes ou des intentions énoncés autour d'un verre de vin à l'occasion de discussion ou d'argumentation. Nos actes sont bien différents; ils marquent et impriment la réalité, celle de notre existence et celle de nos proches. C'est essentiellement de cette façon que se forge notre image sociale, pour le meilleur ou pour le pire.

Les organisations sont un excellent milieu pour l'observation des valeurs des personnes qui y travaillent; elles disposent d'autant de paires d'yeux qu'il y a de collègues qui y œuvrent. Rapidement, ceux-ci se forgent une idée de ce que notre comportement reflète. Ils ont une formidable capacité de discerner spontanément les gens fiables de ceux qui ne le sont pas sur le plan de l'intégrité, mais aussi à l'égard d'autres valeurs morales si importantes dans les relations interpersonnelles: solidarité, loyauté, transparence, respect, etc.

À ce sujet, je me souviens encore aujourd'hui des propos d'un enquêteur que nous avons dû engager pour examiner les actes d'un membre de notre équipe soupçonné d'avoir contrevenu aux exigences de l'exclusivité d'emploi. Il m'avait dit que, suivant son expérience de nombreuses années

comme policier, si une personne se comporte de façon malhonnête envers ses supérieurs ou ses collègues sur un plan ou un autre, il y avait de bonnes chances qu'un tel comportement se reproduise dans d'autres domaines.

Il avait ajouté que le tendon d'Achille, la tentation ultime en quelque sorte, de ce type de personnes était souvent de trafiquer leurs allocations de dépenses, et il nous recommandait d'effectuer une vérification également à cet égard. Son intuition se révéla fondée et désastreuse pour la personne concernée.

P.-S. Au cours de mes années de service, j'ai été à plusieurs reprises surpris de la capacité de certaines personnes, intelligentes et bien informées, à rationaliser un geste qui leur est favorable au détriment de l'organisation. La subjectivité tourne facilement à l'aveuglement lorsque notre intérêt personnel est en cause; intervient alors ce type d'arguments fallacieux: «Mais de toute façon, tout le monde le fait!», «Je ne suis pas pire que d'autres», «Faut bien compenser quelque part pour toutes ces coupures qu'on nous impose» ou «On travaille tellement fort; on mérite bien cela».

Pis encore. Je participais un jour à une formation en éthique destinée aux gestionnaires de mon organisation. Après les présentations théoriques sur la façon de régler les conflits de valeurs auxquels nous pouvions être confrontés, un atelier nous plaçait dans une situation délicate sur le plan éthique où notre intérêt personnel pouvait facilement primer celui de l'organisation.

On nous demandait ensuite comment nous réagirions devant une telle situation, ma foi, assez tordue. Un collègue cependant ne voyait là aucune difficulté particulière parce que, de son point de vue, il n'y avait aucune chance que son comportement puisse être éventuellement connu de son entourage; cela suffisait dans son esprit à disposer de la question éthique...

Je n'ai jamais eu de doute depuis sur l'importance de ces formations où nous allons généralement à contrecœur, en pensant qu'elles ne sont bonnes que pour les autres.

## Le politique au sommet...

---

De ma dernière lettre, tu me dis avoir été particulièrement surpris par l'une des caractéristiques qui distinguent le secteur public du secteur privé, à savoir cette dualité de direction, à la fois politique et administrative. Tu te demandes quel est le rôle réel des élus dans les ministères. Eh bien, la réponse est très simple : ce sont les patrons!

Dans toute sa simplicité, ta question tombe bien parce qu'elle me fait réaliser qu'au-delà de l'omniprésence du droit et de l'éthique qui, à des degrés divers, est le lot de toute organisation la présence du politique constitue vraisemblablement la caractéristique la plus marquante de la gestion de l'appareil de l'État.

En effet, connais-tu d'autres organisations qui sont dirigées par des personnes élues périodiquement suivant un processus démocratique formel impliquant l'ensemble de la population? Ce trait unique à l'administration publique conditionne plusieurs aspects de son organisation et de son fonctionnement.

La réponse à ta question oblige à une brève mise en contexte institutionnelle. D'abord, rappelons que les personnes élues lors des élections provinciales québécoises sont exclusivement les députés de l'Assemblée nationale. Ce sont les règles, souvent coutumières ou conventionnelles, de notre système parlementaire qui veulent que le chef du parti politique qui est le plus susceptible de détenir la confiance de l'Assemblée nationale devienne le premier ministre; il s'agira du chef du parti qui détient la majorité ou, à défaut, de celui qui détient la minorité la plus forte, s'il réussit à se rallier suffisamment d'autres députés pour garder la confiance de l'Assemblée nationale.

Le premier ministre ainsi désigné est appelé à former cette autre institution que l'on nomme le «gouvernement» ou l'«exécutif». À cette fin, il choisit ses ministres parmi les députés de son parti; très exceptionnellement, il peut choisir un non-député, à la condition que cette personne s'engage à se présenter à une élection à la première occasion.

Le processus électoral se trouve ainsi à permettre de constituer deux des trois grands organes de l'État, l'Assemblée nationale et le gouvernement. Sur le plan provincial, le pouvoir législatif est exercé par le Parlement (encore appelé quelquefois «Législature»); mais, au Québec, on parle le plus souvent de l'Assemblée nationale. Le pouvoir exécutif est, pour sa part, attribué au gouvernement, longtemps appelé «lieutenant-gouverneur en conseil», une appellation que tu retrouveras peut-être encore dans certains contextes.

Parlant du lieutenant-gouverneur, il importe de préciser ici que, juridiquement, à titre de représentant de la Reine du Royaume-Uni, il agit en quelque sorte comme chef de l'État québécois. À ce titre, il participe formellement, de manière protocolaire cependant, à la fois au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif. En effet, suivant la Loi constitutionnelle de 1867, le lieutenant-gouverneur est d'abord l'une des deux composantes du Parlement, l'autre étant l'Assemblée nationale; il prend part au pouvoir législatif en sanctionnant de sa signature tous les projets de loi adoptés. Même réalité juridique en ce qui concerne le pouvoir exécutif: il le constitue avec le Conseil exécutif et, en conséquence, il doit signer tous les décrets édictés par le gouvernement pour assurer leur validité. En pratique, toutefois, il ne participe pas aux discussions, ni à l'Assemblée nationale ni au Conseil exécutif.

Le troisième organe de l'État est constitué des tribunaux judiciaires, qui agissent dans un univers tout à fait indépendant des pouvoirs exécutif et législatif, lesquels ont des liens mutuels très étroits dans leur fonctionnement. Pour résumer le portrait le plus simplement du monde, disons que le pouvoir exécutif assure la mise en application des lois qui sont adoptées par le pouvoir législatif, sous réserve des arbitrages confiés au pouvoir judiciaire lorsque des litiges surviennent dans l'application des lois.

Le pouvoir exécutif exerce deux types de responsabilités en vertu de la loi. Les premières sont assurées collégalement par le gouvernement lui-même: élaboration du programme législatif, approbation des projets

de loi à déposer à l'Assemblée nationale, édicition de règlements, nomination de hauts dirigeants, autorisation ou approbation d'envergure dans tous les secteurs de l'intervention étatique.

Les secondes le sont individuellement par chacun des ministres à l'égard de leur portefeuille respectif. C'est le cas, par exemple, des très nombreuses décisions d'application individuelle requises par les politiques publiques sous leur responsabilité; les lois permettent cependant aux ministres de déléguer ces pouvoirs à leurs fonctionnaires. Comment peut-on en effet imaginer que le ministre lui-même procède à la myriade de décisions qui sont nécessaires en matière d'aide sociale ou de prêts et bourses aux étudiants?

À ces responsabilités attribuées formellement par la loi, il faut ajouter celle, implicite, de concevoir et de rédiger les projets de loi devant être soumis à l'Assemblée nationale pour adoption. Bien sûr, tous les députés peuvent soumettre des projets de loi, mais ceux qui touchent largement la collectivité proviennent généralement des membres du gouvernement, ce dernier étant le seul à pouvoir garantir leur adoption par une majorité parlementaire.

Le rôle de la fonction publique au sein du pouvoir exécutif consiste, de son côté, à conseiller les élus dans toutes les orientations et décisions qu'ils sont appelés à prendre individuellement comme ministres ou collectivement comme gouvernement. Suivant ce modèle classique de partage des rôles dont nous avons encore une fois hérité du système britannique, on dit souvent que, selon le moment où l'on se situe, «les fonctionnaires proposent, les ministres disposent» ou que «les ministres décident, les fonctionnaires exécutent»!

Cette maxime nécessite aujourd'hui bien des nuances, tu t'en doutes bien, mais le fond du message demeure le reflet d'une certaine réalité: ce sont les élus qui prennent et assument les grandes décisions qui relèvent du pouvoir exécutif dans son ensemble. Ils en sont d'ailleurs imputables à l'Assemblée nationale en vertu du principe de la responsabilité ministérielle qui permet à l'opposition de les questionner sur tout ce qui relève de leur responsabilité: ministère et organismes administratifs, souvent nombreux, appartenant à leur portefeuille.

Ce rôle-conseil de la fonction publique est d'une importance capitale pour le bon fonctionnement de l'État, je l'ai déjà souligné. Il faut être conscient en effet que le ministre est assisté d'une toute petite équipe

choisie pour son engagement politique inconditionnel, le personnel de son cabinet ministériel, qui, dans le meilleur des cas, comportera une dizaine de personnes assurant un soutien à la fois stratégique et clérical.

Il va de soi que le savoir sur lequel doit s'appuyer la prise de décision appartient d'abord et avant tout au personnel du ministère. Ce dernier a pour fonction d'exécuter la recherche, l'analyse et la rédaction nécessaires aux politiques et aux documents s'y rapportant. Pour réaliser ces tâches de contenu, les fonctionnaires sont nombreux et expérimentés et ils ont la compétence propre à cette finalité. Ils possèdent également l'avantage de la longévité, en ce sens que plusieurs d'entre eux œuvrent au sein du même ministère depuis un certain temps et qu'ils ont une bonne connaissance de l'évolution des politiques publiques qui en relèvent.

Élus et fonctionnaires appartiennent donc à deux univers différents où chacun apporte sa contribution aux orientations. Ces deux perspectives sont tout à fait complémentaires et contribuent à la bonne gestion de l'État. On illustre quelquefois ces deux visions en disant que la politique décide des orientations et l'administratif des moyens pour les atteindre. Dans son ouvrage intitulé *Réflexions sur l'art de se gouverner: essai d'un praticien*, Louis Bernard (1987, p. 94), ancien secrétaire général du gouvernement, disait à cet égard que le ministre joue le rôle d'architecte et le fonctionnaire celui de l'ingénieur: «En effet, s'il revient au premier de définir l'œuvre à réaliser et au second de déterminer les moyens d'y parvenir, l'un et l'autre doivent agir de concert.»

Le ministre et son équipe ont d'ailleurs un statut tout à fait distinct de celui des membres de la fonction publique. Le ministre est en effet désigné par le premier ministre (techniquement, en vertu de la Loi sur l'exécutif, c'est le lieutenant-gouverneur qui le nomme sous le Grand Sceau du Québec) sur une base totalement discrétionnaire, ce qu'on appelle «durant bon plaisir». Cette nomination est par définition pour une période indéfinie, soit parce que tout ministre peut à tout moment être déplacé vers un autre ministère ou rétrogradé comme simple député, soit parce que son parti peut être écarté lors d'élections à venir.

Depuis 2010, les obligations auxquelles sont assujettis les ministres sont expressément prévues dans une loi, le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale. On y retrouve d'abord une section consacrée aux valeurs que doit défendre tout député, lesquelles sont complétées dans une section prescrivant des règles déontologiques:

incompatibilité de fonction, conflits d'intérêts et déclarations afférentes, rémunération autorisée, assiduité, usage des biens de l'État, actes incompatibles.

Et, dans la section qui suit, le législateur prévoit des dispositions déontologiques additionnelles pour les ministres : exclusivité de fonction, conflits d'intérêts et déclarations afférentes, et, surtout, obligations touchant l'après-mandat, particulièrement en termes de confidentialité des renseignements obtenus pendant l'exercice des fonctions. Le Code prévoit en outre la création du poste de Commissaire à l'éthique et à la déontologie.

Nommé par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, il a la responsabilité de voir à la bonne application de l'ensemble des règles déontologiques prescrites, aussi bien aux députés qu'aux ministres. Il peut ainsi donner des avis préventifs aux députés, tenir des enquêtes à leur sujet et faire rapport au président de l'Assemblée nationale. S'il recommande des sanctions à l'égard de l'un d'eux, celles-ci doivent être approuvées par les membres de cette assemblée.

Quant au personnel de cabinet ministériel, il est régi sommairement par la Loi sur l'exécutif. On y prévoit que chaque ministre engage son personnel conformément aux normes adoptées par le Conseil du trésor. Les règles déontologiques qui leur sont applicables font l'objet d'un règlement adopté en 2013 par le Commissaire à l'éthique et à la déontologie, après consultation du premier ministre. Le Commissaire est également chargé de voir à leur application.

En raison de la précarité inhérente à leur fonction, il s'agit d'un encadrement minimal, surtout déontologique, d'ailleurs tout à fait récent. Rien de comparable avec les innombrables règles et recours qui encadrent le statut permanent de fonctionnaire. Pour illustrer le caractère transitoire des fonctions de ces acteurs politiques, on dit souvent, pour faire contrepoids à la maxime citée plus haut : « Les ministres passent, mais les fonctionnaires restent. »

Par ailleurs, indépendamment de ce cadre juridique, l'univers politique a su développer ses propres sanctions qui reflètent bien encore ici la vulnérabilité qui caractérise le mandat de tout ministre. Les faux pas commis en politique sont souvent sans pardon et donnent lieu, sans aucune forme de procès ou de procédure, à des démissions plus ou moins spontanées ou à des rétrogradations de la part du premier ministre,

souvent forcé d'agir sous la pression de l'opposition, des médias et de la collectivité. Ce n'est pas un système disciplinaire formel, mais il est d'une efficacité redoutable et, souvent, d'une grande cruauté.

Cela dit, dans l'ordre des choses qui prévaut au sein de l'exécutif, il ne faut jamais perdre de vue que le ministère est sous l'autorité décisionnelle du ministre. Les sous-ministres et tous les fonctionnaires de leurs équipes sont au service du gouvernement du jour, en toute loyauté et dans le respect de la loi.

Ils sont donc nécessairement appelés à contribuer à la mise au point des interventions qui relèvent de leur ministre : projet de loi, projet de règlement, nomination, autorisation, certification, dérogation, décision *ad hoc* ou orientation générale de la mission sectorielle, par exemple sous forme de livre vert ou de livre blanc. Et leur obligation déontologique de loyauté et de neutralité les enjoint évidemment de conseiller le ministre indépendamment de leur opinion personnelle sur l'orientation idéologique du gouvernement en place.

Lorsqu'on parle ici d'autorité décisionnelle du ministre, il convient de préciser que sur le plan administratif, plusieurs lois, dont la Loi sur la fonction publique citée dans une lettre précédente, attribuent expressément aux sous-ministres, ainsi qu'aux personnes à qui ce dernier peut accorder des délégations d'autorité, le pouvoir de gérer les ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles qui permettent au ministère d'accomplir ses fonctions.

Pour prendre un exemple concret, le ministre et son cabinet ne sont pas impliqués dans les nominations des fonctionnaires de leur ministère ; par la loi, ces nominations appartiennent à l'ordre administratif. Dans une lettre précédente, je décrivais les affres de la période historique où la nomination des fonctionnaires était l'apanage du ministre ; il en est résulté des pratiques de patronage et de partisanerie qu'il a fallu contrer et interdire au fil du temps avec bien des soubresauts.

Voilà donc deux univers distincts dont les acteurs ont cependant le devoir et la responsabilité de travailler en complémentarité et, le plus possible, en harmonie. Si les rôles respectifs sont relativement clairs sur papier, il demeure que la pratique au quotidien de cette nécessaire interface entre le politique et l'administratif n'est pas toujours simple et facile. Il s'agit très certainement de l'un des défis les plus exigeants pour ceux qui aspirent à œuvrer dans la haute fonction publique.

P.-S. Je dois t'avouer que, si je suis à l'aise aujourd'hui pour décrire le rôle du politique dans l'administration et rendre compte de son importance, cela n'a pas toujours été facile pour moi de composer avec cet univers. Lors de ma formation classique chez les jésuites, très axée sur l'analyse et la dissertation, aussi bien en littérature qu'en sciences humaines, on nous a inculqué des principes de rigueur et d'objectivité.

Des études de droit ont contribué à renforcer cette pratique de développer des analyses touchant le plus de facettes possible de la réalité, dans l'espoir de saisir ne serait-ce qu'une infime portion de « la vérité », tenant pour acquis que celle-ci existe en toute chose ou, à tout le moins, qu'il est possible de distinguer le bien du mal en toutes circonstances.

Bref, toute une éducation nous incitant à croire qu'en toute matière certaines actions étaient objectivement meilleures que d'autres et que c'était le destin et la responsabilité de chacun de les rechercher et de les promouvoir. Tu retrouveras ici d'ailleurs une touche de valeurs chrétiennes où une vérité d'ensemble existe et s'imposera un jour à l'humanité.

Et, bien sûr, je pensais trouver dans la fonction publique un milieu où triomphait cette recherche d'un bien commun ou d'un intérêt général défini comme une réalité objective. Je m'attendais donc à ce que le point de vue analytique et objectif des fonctionnaires soit non seulement pris en compte, mais constitue la référence première et essentielle des décisions de ceux à qui appartenait le pouvoir ultime. C'était méconnaître cet autre univers auquel j'ai vite été confronté.

Au départ, le choc de la réalité politique n'a pas été facile pour moi et mes premières réactions à son égard ont été teintées à la fois de surprises et d'irritations. Comme bien des fonctionnaires, j'étais particulièrement agacé par certains biais de fonctionnement et de comportement du personnel politique : état d'urgence permanent sur tous les dossiers du jour, réaction émotive ou excessive à ceux-ci, tyrannie quotidienne de la revue de presse et des médias, méfiance envers les journalistes et les universitaires, tentation partisane dans certaines décisions individuelles, fidélité au programme du parti, lien avec les instances de ce dernier : cabinet du premier ministre, caucus du parti, députés sur le terrain. Autant de « dérapages » de mon point de vue de fonctionnaire pur et dur ! Cet univers où il faut *a priori* privilégier certaines orientations, certaines valeurs et certaines clientèles m'a maintes fois déboussolé.

Les années d'expérience dans la fonction publique et, tout autant, mes recherches et réflexions dans le cadre de mon enseignement et de mes recherches à l'ENAP ont contribué à replacer les morceaux du puzzle et à me donner une plus juste vision d'ensemble du rôle respectif de chacun dans le fonctionnement de l'exécutif. À ce sujet, je dois rendre hommage à plusieurs hauts fonctionnaires qui ont effectué des séjours à l'ENAP dans le cadre de ce qu'on appelait la «mission gouvernementale».

En vertu d'une entente entre le gouvernement et l'ENAP, certains hauts fonctionnaires, quelquefois en transition pour des motifs liés à des changements de parti au pouvoir, séjournaient un certain temps à l'ENAP pour se consacrer à des activités d'enseignement, de réflexion et d'écriture. Étant moi-même issu de la fonction publique, j'ai rapidement tissé des liens avec plusieurs d'entre eux et j'ai beaucoup appris à les côtoyer.

Aussi, lorsque je suis revenu dans la fonction publique en 1998, comme sous-ministre associé au ministère de la Justice, alors tout près de la cinquantaine, avais-je acquis, du moins je le crois, les connaissances et aptitudes pour transiger avec le politique. J'ai compris que, dans cette fonction, il fallait développer le courage de dire les choses comme nous le pensons, de donner ce qui constitue à notre avis l'heure juste («*to speak the truth*»), comme disent bien bizarrement les anglophones), mais qu'il fallait ensuite, après avoir exprimé notre désaccord le cas échéant, avoir l'humilité d'accepter la décision de ceux qui détenaient légitimement et légalement le pouvoir en vertu de notre système démocratique.

Cela me permettait d'avoir l'esprit tranquille, tout en ayant le sentiment du devoir accompli, dans les limites de ma sphère d'intervention. Il arrive donc que les décisions prises heurtent notre propre conception de ce que devraient être les services publics dans un cas donné. La situation est différente si tu développes un véritable cas de conscience à vivre avec une orientation, auquel cas il te reste bien sûr l'issue de la fuite: tu démissionnes et tu vas travailler ailleurs.

## **... dans un monde singulier**

---

Bon, tu me reproches d'avoir conclu un peu trop hâtivement ma dernière lettre en te disant simplement que le politique et l'administratif appartiennent à deux univers distincts et que leur interface est susceptible de soulever des tensions, sans véritablement donner ni explications ni suggestions pour t'éclairer.

Tu as raison. Je reviens donc sur le premier énoncé en avançant que, de mon point de vue, les personnes qui œuvrent dans chacun de ces deux univers fonctionnent suivant des rationalités qui sont en partie différentes parce que reflétant des finalités divergentes.

D'un côté, la rationalité politique est principalement axée sur l'action et les résultats à court terme. Dans l'esprit d'un ministre qui entre en fonction après avoir eu la chance d'être élu député, puis d'être promu ministre au sein du gouvernement, il y a d'abord et avant tout un programme politique à mettre en application : celui de son parti tel que défini par ses membres et plébiscité en quelque sorte par la collectivité à l'occasion du processus électoral. Son action visera donc à l'implanter le plus rapidement possible dans le secteur qui est le sien.

Au-delà de cette logique électorale, le parti élu détient une légitimité plus large, plus institutionnelle, puisque notre système démocratique veut que les changements politiques pouvant toucher la collectivité soient ultimement portés par les partis constitués qui se disputent le pouvoir. Les gouvernements élus s'estiment donc représentatifs des valeurs et porteurs des changements que la société souhaite de façon majoritaire.

Oui, je sais, nous connaissons tous les imperfections qui caractérisent à la fois le processus électoral et, plus largement, notre système démocratique. Toutefois, en attendant la perfection qui ne viendra jamais ou

les améliorations apportées occasionnellement, ce sont les règles du jeu applicables pour le moment, et les acteurs sont tout à fait justifiés de s'en prévaloir dans l'exercice du pouvoir.

Alors, oui, le ministre et son équipe, de même que tous les membres du gouvernement, sont porteurs de valeurs qui leur sont propres. Quelquefois, cette adhésion ira jusqu'à adopter l'étiquette d'un système de pensée reconnu, socialisme ou libéralisme par exemple; mais plus souvent, il s'agira d'un mélange de plusieurs d'entre eux. À mon avis, c'est tout à fait le cas au Québec, une société peu polarisée sur le plan idéologique, mais qui l'est davantage sur la célèbre question nationale.

Cet engagement idéologique personnel explique pourquoi tout élu est très préoccupé par l'action immédiate et le changement. C'est ce qui motive sa présence dans l'arène politique: transformer la société dans le sens des valeurs que son parti préconise et auxquelles il adhère.

Il est pressé d'agir, d'où un perpétuel sentiment d'urgence et une constante préoccupation pour des initiatives tactiques propres à favoriser l'implantation des changements envisagés: consulter et sonder les citoyens, évaluer et promouvoir les appuis, influencer ou neutraliser les groupes de pression, convaincre les médias, etc. En fait, un ministre normal souhaite laisser en héritage une politique marquante associée à son nom et à la bataille qu'il a dû mener pour l'introduire!

Et tout cela se déroule dans un contexte où l'affrontement partisan occupe une place naturelle. Se faire élire est d'abord une lutte de tous les instants, gouverner l'est tout autant par la suite: confondre l'opposition au Parlement, affronter et convaincre les autres opposants, promouvoir ses bons coups, justifier les moins bons, sonder le pouls électoral en vue de la prochaine élection, etc.

Tout cela fait partie des nécessités de la lutte partisane pour la mise de l'avant de ses valeurs et de son programme. De leur côté, l'opposition officielle, et les autres oppositions, sont tout aussi militantes dans leur action. Bref, voilà de part et d'autre, des acteurs qui se comportent comme des adversaires dans un contexte légitimement conflictuel.

Pour sa part, la rationalité administrative de la fonction publique est plutôt portée sur l'analyse objective et rigoureuse en vue d'une action de moyen et de long terme. Pour cela, elle se doit de tenir compte de toutes les dimensions envisageables du savoir utile à la prise de décision politique. Les connaissances qu'il lui faudra ainsi maîtriser varieront de manière importante selon le type de décision ou d'orientation en cause.

Aussi, suivant le contexte et la nature de la mesure envisagée par le ministre, sera-t-il utile d'en connaître l'une ou plusieurs des dimensions suivantes :

- dimension **historique** (les mesures antérieures avec leur succès et leurs lacunes);
- dimension **comparative** (les politiques similaires dans d'autres juridictions comparables au Québec);
- dimension **juridique** (les contraintes résultant du respect de la règle de droit et les voies de passage obligées);
- dimension **économique** (l'analyse des coûts et bénéfices pour les publics visés);
- dimension **environnementale** (le respect du principe de développement durable);
- dimension **financière** (les coûts d'application, soit les ressources de toute nature requises);
- dimension **opérationnelle** (le mode de fonctionnement envisagé: gestion, systèmes, structures administratives);
- dimension **concertation** (la nécessaire coordination avec les autres ministères et organismes);
- dimension **communication** (l'identification des groupes et des personnes à consulter, ainsi que des « corroborateurs » potentiels).

Et cette liste constituée au fil de mes réflexions n'est certes pas exhaustive...

Comment ces deux rationalités et modes d'appréhension de la réalité peuvent-elles coexister dans l'harmonie? Quoi faire pour qu'elles donnent lieu à la complémentarité recherchée? Comment concilier la passion des élus avec la raison des fonctionnaires? Il n'y a évidemment pas de recette ou de réponse universelle à ces questions en dehors des voies habituelles de résolution des tensions dans les relations interpersonnelles.

Mais mon expérience et mon observation m'inclinent à croire que la coexistence positive entre ces deux univers repose premièrement sur la connaissance, la compréhension et le respect mutuel des rôles respectifs. Chacun doit en effet saisir et accepter l'importance de la contribution de l'autre dans le processus démocratique : la fonction publique conseille par ses analyses, avis et recommandations, alors que le politique soupèse les enjeux à l'aune de ses valeurs, choisit les orientations à privilégier

et en assume la responsabilité. Il faut comprendre et accepter de part et d'autre les conséquences de cette dualité d'approche. Et les préjugés envers l'autre constituent ici un bien mauvais point de départ.

Deuxièmement, la nécessaire subordination qui prévaut de façon subtile, mais réelle, dans cette relation doit induire certaines attitudes dans le comportement de chacun des deux protagonistes. Une fois qu'elle s'est exprimée avec objectivité, franchise et courage, la fonction publique se doit de faire preuve de souplesse, d'humilité et de loyauté; le personnel politique doit pour sa part faire preuve d'écoute, de respect et de transparence. Dans les deux sens, l'arrogance et la suffisance dans la présentation des points de vue sont tout à fait délétères.

Troisièmement, une relation saine suppose l'établissement d'une grande confiance mutuelle entre les principaux acteurs de cette interface politico-administrative. Au sein du ministère, c'est d'abord et avant tout au sous-ministre que revient le rôle de créer ce climat entre son équipe et celle du cabinet. S'il en est un qui doit faire preuve de sensibilité politique, comme je l'évoquais dans une autre lettre, c'est bien lui; il incarne à lui seul le point de rencontre de ces deux univers où la réflexion et l'action doivent cohabiter et se compléter.

Oui, le tout peut sembler paradoxal compte tenu de la taille respective des univers en question, mais c'est bel et bien l'appareil administratif qui doit s'adapter au ministre et à son équipe; c'est une conséquence logique du lien de subordination décrit plus haut. Et c'est évidemment le sous-ministre qui est le mieux placé pour saisir les caractéristiques et particularités notables du ministre et de son cabinet.

Du fait de ses fonctions, il est en contact avec eux sur une base très régulière, généralement quotidienne. Il est donc en mesure, par exemple, de saisir les dossiers qui leur semblent prioritaires, de repérer leurs alliés naturels au sein de l'équipe gouvernementale, de sentir leur perception de la fonction publique et de bien comprendre le mode de fonctionnement ou de travail qu'ils privilégient: lecture de la documentation, note synthèse, rencontre en tête-à-tête, rencontre conjointe des équipes de fonctionnaires et du cabinet, etc. Plus encore, ses nombreuses rencontres individuelles lui permettent de décoder les traits des personnalités qui sont en cause, un élément toujours déterminant lorsqu'il s'agit de relations interpersonnelles.

Le sous-ministre est ainsi, et de loin, le mieux placé pour choisir les ingrédients nécessaires pour créer l'alchimie capable d'établir et de maintenir la relation de confiance où chacun pourra jouer son rôle pleinement. La méfiance mène à la confrontation et au repli de chacun sur ses positions.

Cela dit, malgré toute la bonne volonté dont le sous-ministre peut faire preuve, il existe des situations exceptionnelles où les personnalités en cause, principalement celles du ministre et de son sous-ministre, sont difficilement compatibles. Que ce soit en raison d'un conflit de personnalités ou d'un manque d'affinités, il peut arriver que le ministre souhaite ardemment travailler avec un autre collaborateur immédiat sur le plan administratif.

Le tout sera soumis à l'arbitrage du secrétaire général du gouvernement et du cabinet du premier ministre qui verront alors à prendre les décisions nécessaires. Il est rare dans un tel contexte que ce soit le ministre qui soit appelé à changer d'affectation... Ce sont les aléas de la vie dans la haute fonction publique, lesquels n'ont souvent rien à voir avec les compétences et les capacités des personnes concernées.

P.-S. Ce que je te relate ici relève essentiellement de mon expérience personnelle. Un autre te parlerait sans doute différemment de cette interface politico-administrative. Chacun y fait face avec les atouts dont il dispose pour composer du mieux qu'il peut avec des acteurs marqués par leurs orientations, animés par le goût du changement et motivés par les résultats à court terme, toujours dans la perspective d'une réélection qu'il faut assurer.

On apprend d'ailleurs beaucoup en observant le comportement de nos collègues. Sur ce plan, j'ai été chanceux dans mes fonctions de sous-ministre associé au ministère de la Justice, car le sous-ministre en fonction à mon arrivée y était depuis plusieurs années et possédait une expérience beaucoup plus vaste que la mienne. J'ai eu l'occasion de le voir se sortir avec aisance de situations très délicates et composer avec facilité avec des ministres de différents partis politiques et ayant des personnalités tout à fait opposées à la sienne; il faut dire que son sens de l'humour était proverbial et l'a toujours bien servi.

À ce sujet, je me souviens d'une situation particulièrement difficile où cet atout lui avait été d'une grande utilité. Un vendredi midi, le ministre était monté à son bureau en ascenseur en compagnie d'un juriste du ministère qu'il connaissait pour avoir travaillé avec lui dans certains dossiers. L'idée lui vint de lui parler avec enthousiasme d'une hypothèse

qu'il avait imaginée récemment pour faire face à un problème d'accessibilité à la justice devant une cour en particulier. Le ministre lui demanda donc son opinion en lui disant qu'il serait intéressé à lui en reparler de manière plus précise le lundi matin.

Quelque peu embarrassé, ce juriste, qui relevait de mon équipe, m'en a parlé et j'ai alors fait le lien avec le sous-ministre pour le mettre dans le coup. Il fut convenu de mettre l'énergie qu'il fallait pendant la fin de semaine pour examiner l'hypothèse avancée par le ministre. Ce fut fait et, le lundi matin, un bref document faisait la nomenclature des problèmes de diverses natures que suscitait cette merveilleuse idée. En fait, malheureusement, mais à juste titre, le texte était une litanie d'embûches avec peu de points positifs en contrepartie.

Lors de la rencontre fixée avec le ministre pour faire le point, le juriste en question, très mal à l'aise, fit une brève présentation du contenu de son document, après quoi le sous-ministre sauta immédiatement dans la mêlée pour ajouter : « *Comme vous le voyez, Monsieur le Ministre, la machine administrative a quelques réserves...!* » S'ensuivit un immense éclat de rires à peine retenus de la part de la demi-douzaine de participants, personnel administratif et politique confondu. Le ministre lui-même fut pris de court par cette boutade et obligé de souscrire au caractère hilarant de la situation : visiblement son idée, toute ministérielle qu'elle fut, n'avait pas de quoi être retenue. Fin de la discussion et dans la bonne humeur par surcroît!

Si, contrairement à d'autres, un naturel plutôt cartésien ne m'avait pas nécessairement préparé au départ pour composer spontanément avec le politique, je crois m'être finalement bien adapté. Peu à peu, j'ai développé respect et considération pour toutes les personnes qui s'activent dans cet univers et dont l'engagement est souvent très intense.

J'y étais finalement à l'aise au point où, il y a une dizaine d'années, on m'a demandé de concevoir avec un collègue, Gilbert Charland, ancien directeur de cabinet ministériel et maintenant sous-ministre, une formation portant précisément sur l'interface politico-administrative, selon le point de vue des hauts fonctionnaires. Nous l'avons offerte à répétition aussi bien à l'ENAP qu'au Secrétariat aux emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif. Certaines des observations que tu as pu lire ici sont inspirées des réflexions auxquelles ont donné lieu la préparation et la dispensation de cette formation.

## **Pas de déconstruction de l'État-providence**

---

Quelle histoire! Tu fêtes avec des amis, tu leur fais part tout bonnement que tu réfléchis à l'éventualité de travailler pour le gouvernement et ils réussissent à te donner les «bleus» en te contestant à outrance.

Tes amis de gauche te reprochent de t'associer à la déconfiture de l'État-providence qui, selon eux, serait en cours : on ne cesse, affirment-ils, de s'attaquer aux grandes politiques qui constituent l'âme de la Révolution tranquille et de notre modèle québécois.

Tes amis de droite te parlent d'un État édenté qui n'a plus sa place au milieu d'autres institutions qui, elles, exercent véritablement le pouvoir, bien sûr d'abord et avant tout l'entreprise privée; ils ajoutent que le politique est à bout de souffle et que, de toute façon, il ne décide plus rien puisque le vrai pouvoir, de nature économique, est ailleurs en raison de la mondialisation.

Belle soirée! Restons calmes et voyons dans un premier temps ce qu'il en est de la déconstruction de l'État-providence. Oui, effectivement, un tel discours se manifeste lorsque des mesures de restrictions budgétaires deviennent trop présentes, mais reflète-t-il la réalité?

Si on va au-delà des propos politiques ou idéologiques et qu'on s'en tient à l'effet des mesures dénoncées, je ne crois pas qu'on puisse honnêtement parler d'un démantèlement de l'État-providence. À mon avis, l'effet de ces mesures de resserrement budgétaire n'est pas anodin, mais il s'agit davantage d'un effet d'érosion des services que de déconstruction des politiques; j'y reviendrai dans une autre lettre. En effet, les grandes politiques publiques qui caractérisent cette vision de l'État, et cela, même dans sa version «modèle québécois» qui en constitue une forme particulièrement achevée, demeurent intactes dans leur essence, même si leur application peut être moins fluide dans certains cas.

C'est le cas en matière de santé, de services sociaux, d'éducation, de services de garde ou de sécurité sociale, soit le cœur de notre État-providence: les politiques de ces secteurs clés n'ont pas été abolies et j'ai de la difficulté à voir laquelle aurait été amputée ou altérée de façon significative au point de lui faire perdre son âme.

Il faut comprendre pourquoi; les pressions ambiantes visent davantage leur renforcement que leur affaiblissement. Et il y a une raison fondamentale à cette pérennité de nos grandes politiques sociales au Québec. Elles sont quasi unanimement soutenues par la population, de sorte que les principaux partis politiques, lesquels se situent d'ailleurs idéologiquement en périphérie du « centre » de l'échiquier politique, s'entendent quant à leur caractère essentiel.

Dans ce contexte consensuel, toute action ou, même, tout discours cherchant à restreindre ces politiques d'une quelconque façon suscitera immédiatement discussions, débats et suspicions de la part des groupes concernés, de la plupart des citoyens et des observateurs, de même que des partis politiques composant l'opposition parlementaire. Tout cela laisse bien peu de marge de manœuvre à un programme radical de remise en cause de l'État-providence!

Et ce contexte idéologique très favorable au maintien de l'État-providence fait plutôt que de multiples acteurs, aussi bien à l'interne qu'à l'externe de l'appareil public, exercent des pressions pour en bonifier le contenu plutôt que pour le restreindre. Les groupes de pression les plus organisés, patronat, syndicats et autres regroupements d'acteurs sensibles à un domaine particulier, font constamment pression sur le gouvernement pour améliorer l'un ou l'autre des aspects perfectibles des programmes en cause.

Si leur clientèle est défavorisée par une lacune d'une politique donnée, ils occuperont la place publique pour dénoncer ce qui constitue à leurs yeux une iniquité inacceptable. Ces groupes ne sont pas là pour faire des compromis et, selon eux, la perspective qui est la leur devrait évidemment l'emporter sur les contraintes conjoncturelles et financières du gouvernement.

Les médias et les experts spécialisés dans ces domaines, largement sensibilisés aux besoins qui demeurent à combler, vont souvent emboîter le pas pour exiger davantage de services ou de prestations, particulièrement au profit des groupes défavorisés. Bref, les bonnes

causes ne manquent pas, des inégalités perdurent ou apparaissent, et chacun voit dans l'action de l'État la solution pour atténuer ces disparités socioéconomiques.

En outre, il ne faut pas croire que les forces expansionnistes se limitent à l'externe de l'appareil gouvernemental. Au contraire, les ministères et les organismes qui gèrent les programmes destinés à des groupes particuliers sont les mieux placés pour voir les failles dans la dispensation ou l'assiette de services offerts.

Les fonctionnaires sont les premiers à réclamer à l'interne des améliorations et des ajustements de ces politiques pour éliminer les brèches observées. Ils se soucient beaucoup des citoyens qu'ils sont appelés à servir et font des représentations régulières auprès de leur ministre afin que ce dernier intervienne auprès de ses collègues, que ce soit au Conseil du trésor ou au Conseil des ministres.

Quant aux ministres eux-mêmes, ils sont en politique pour apporter du changement et améliorer la condition de leurs concitoyens. Responsables des politiques, ils sont intéressés non seulement à les appliquer correctement, mais également à les améliorer et à obtenir ainsi une reconnaissance de leurs clientèles cibles. Il est beaucoup plus motivant de se faire valoir en bonifiant les politiques qu'en les resserrant ou en les abolissant!

Et qui s'oppose dans la collectivité à ces pressions pour toujours plus d'intervention publique dans les services? Le patronat, peu visible sur la place publique qui lui est souvent hostile, demeure une force d'influence structurée. Il y a aussi quelques groupes de pression marginaux qui font de la fiscalité élevée du Québec leur cheval de bataille. Leur discours est cependant peu répercuté et, paradoxalement, la population, même si elle adhère passivement à cette revendication, demeure plutôt en accord avec les initiatives visant à bonifier les prestations offertes par l'État, en éducation et en santé, notamment.

Plus déterminante sans doute sur ce plan est la surveillance générale des agences de notation de crédit qui examinent les positions financières des gouvernements, les comparent et accordent à ceux-ci des cotes précises quant à leur fiabilité d'emprunteur. Peu crédibles aux yeux de la population qui y voit essentiellement le regard d'un capitalisme froid, ces bulletins financiers ont cependant beaucoup d'influence sur les gouvernements, ne serait-ce que parce qu'ils peuvent avoir une incidence sur le niveau des taux d'intérêt des emprunts contractés par l'État. Mais sur la place publique, ce sont là des réalités d'apparence technique qui ont finalement peu de prise sur l'opinion publique.

Avec le déséquilibre des forces en présence, les partis politiques au pouvoir, quels qu'ils soient, font face à un double défi par rapport aux politiques qui fondent cet État-providence largement consensuel.

Le premier de ces défis est d'assurer, année après année, leur financement avec les augmentations qui en découlent dans le budget annuel. Le coût de ces programmes n'est pas stable, il augmente constamment pour tenir compte d'une multitude d'indexations plus ou moins automatiques qui, dans l'appareil administratif, sont généralement appelées « coûts de système »: salaires du personnel les appliquant, frais d'exploitation des établissements publics concernés (loyer, énergie, communication, etc.) et niveau même des prestations offertes aux bénéficiaires, pour l'essentiel. Et ces hausses sont en pratique inéluctables puisqu'elles correspondent généralement à un ajustement naturel au coût de la vie pour les personnes ou activités visées.

Le second défi consiste précisément à répondre aux multiples demandes que j'évoquais plus haut: améliorations souhaitées et ajustements par rapport aux lacunes observées. Il est très difficile pour un parti politique et pour un gouvernement élu, encore une fois ici, quel que soit le parti qui le forme, de rester sourd à ces diverses revendications.

D'ailleurs, aucun parti politique n'a comme objectif de favoriser le *statu quo* des programmes gouvernementaux; tous souhaitent les améliorer sur un plan ou un autre. Les élus ont dans leur code génétique cette volonté d'être porteurs de changement et d'améliorer le bien-être de la collectivité. D'ailleurs, que dirions-nous comme citoyens et électeurs, si un parti ne promettait rien en termes d'amélioration des politiques à l'occasion d'une campagne électorale?

Les gouvernements doivent donc se livrer aux arbitrages nécessaires pour, occasionnellement, compléter l'une ou l'autre de ces grandes politiques. Rien n'étant gratuit dans la dispensation des services et les prestations offertes, il en résulte nécessairement des augmentations plus ou moins marginales des budgets qui viennent s'ajouter aux indexations évoquées plus haut.

Bref, de multiples facteurs font que les coûts de l'État-providence sont en expansion continue. D'ailleurs, un survol des budgets annuels du Québec depuis une trentaine d'années confirme une augmentation constante des dépenses de l'État, de manière générale et au chapitre de la solidarité plus particulièrement.

Si l'on consulte, ce que j'ai fait pour toi, rassure-toi, les *Renseignements additionnels* qui accompagnent le *Budget du Québec* publié chaque année par le ministre des Finances, on constate que les dépenses des programmes gouvernementaux (cela exclut le service de la dette) dans leur ensemble ont été en augmentation constante sur cette période; en fait, cette hausse n'a été freinée qu'entre 1993-1994 et 1997-1998, avec trois années de relative stabilité, suivies de deux années de réduction. Je reviendrai dans une autre lettre sur cette période très particulière.

Par la suite, ces dépenses de programmes ont repris leur croissance naturelle et ont plus que doublé en 20 ans, passant de près de 33 milliards en 1997-1998 à près de 77 milliards en 2018-2019, leur proportion par rapport au produit intérieur brut québécois demeurant toutefois relativement stable, passant de près de 17% à un peu plus de 18%.

Et il n'y a aucune raison de croire que cette dynamique de croissance continue changera au cours des prochaines années. Tu as en effet toutes les chances d'être associé, non pas à la déconstruction de l'État-providence, mais aux multiples acrobaties budgétaires requises pour le sauvegarder et l'améliorer.

De plus, à l'intérieur de l'appareil administratif, année après année, tu observeras des forces contradictoires s'affronter: d'un côté, tu verras les fonctionnaires des ministères et organismes se débattre pour augmenter les ressources dont ils souhaiteraient disposer pour mieux servir leur clientèle et, d'autre part, tu verras tomber les décisions des autorités centrales, essentiellement le Conseil du trésor, visant à limiter ou à refuser les augmentations demandées.

Et, selon le rôle que tu joueras dans ce tango de mal-aimés, il te sera difficile d'admettre que l'autre agit en toute bonne foi et dans l'intérêt public: rappelle-toi alors qu'il s'agit simplement de perspectives différentes, mais qui sont tout à fait complémentaires et essentielles au sein de tout gouvernement!

P.-S. Curieusement, l'un des organismes qui a été le plus affecté au cours des dernières décennies par les rondes successives de compressions budgétaires est l'Office de la protection du consommateur. Organisme chouchou du public ayant connu des heures de gloire dès sa création au cours des années 1970, l'Office avait bénéficié d'années fastes et se retrouvait au début des années 1990 avec un budget de l'ordre de 14,5 millions et des effectifs de 245 personnes. Certains se souviendront aujourd'hui

encore des campagnes publicitaires de l'Office destinées aux consommateurs dont certaines avaient acquis une grande notoriété. Cette mission avait la cote et les budgets étaient au rendez-vous.

Dans le cadre d'une opération intensive de coupures rendues nécessaires par la recherche de l'équilibre budgétaire au milieu des années 1990, l'Office fut directement ciblé par des coupures majeures se déroulant surtout sur une période de deux ans, laquelle fut suivie de multiples années de compressions générales pour les ministères et organismes. Le résultat en fut qu'à mon entrée en fonction comme président de cet organisme, à la fin de 2007, son budget était de moins de 8 millions et ses effectifs de moins de 100 personnes.

Les séquelles de cette saignée étaient encore ressenties par le personnel et la situation budgétaire constituait toujours la préoccupation première de la direction. On s'y est d'ailleurs attaqué pendant toutes les années où j'ai été président, avec comme résultat que la situation s'était stabilisée et même quelque peu améliorée à mon départ à l'été 2014. Peu spectaculaire, me diras-tu et j'en conviens, mais cela demeure tout de même une réalisation dont je suis fier, car cette mince progression s'est déroulée dans un contexte de resserrement budgétaire qui s'était installé à l'échelle gouvernementale.

Cela dit, l'Office est passé au travers, existe toujours et joue encore un rôle fondamental auprès des consommateurs; il le fait toutefois différemment, comme je l'expliquerai plus loin. Je terminerai en soulignant que peu de ministères et peu d'organismes ont été aussi sévèrement touchés au fil de toutes ces années.

## Un État arbitre toujours nécessaire

---

Bon, passons de l'état de santé de l'État-providence à la prétendue désuétude du rôle de l'État. À l'appui de cette prétention, tes amis invoquent la toute-puissance des forces économiques qui surplombent, voire dominent les États nationaux en cette ère de mondialisation. Le phénomène résulterait de l'internationalisation des échanges de biens, de services et de capitaux qui aurait pour effet indirect de réduire radicalement la marge de manœuvre des États et leur capacité d'intervention. Des technologies de communication permettant de transcender les frontières ajouteraient à la difficulté d'intervention des pouvoirs publics. Dans un tel contexte où des forces nouvelles interagissent à l'échelle de la planète, l'État-nation serait en perte de vitesse et son rôle ne saurait que se marginaliser.

Eh bien, à mon point de vue, ces amis ne sont pas davantage dans le mille que les précédents. Je ne crois pas que l'État soit devenu désuet dans sa mission ou impuissant dans ses capacités d'intervention. Cela dit, il est vrai que plusieurs facteurs ont contribué à une modulation importante de l'exercice de la puissance publique au cours des dernières décennies.

Il faut reconnaître d'abord que celle-ci a couvert une bonne partie de son champ potentiel d'intervention au cours des décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Dans plusieurs pays développés, une prospérité inédite, en partie issue des investissements massifs requis par ce conflit et par la reconstruction qui a suivi, a permis à l'État de jouer un rôle plus poussé dans la lutte contre les inégalités et la prise en charge de services publics très développés. Ce n'est pas sans raison qu'on se réfère à cette période de notre histoire récente en parlant des « trente glorieuses ».

Au Québec à tout le moins, ces années ont été effervescentes et ont permis l'entrée en scène d'un État très interventionniste, on en a déjà parlé. Cette période a amené la multiplication des politiques publiques dans plusieurs secteurs de l'univers économique et social. Aujourd'hui, la

majeure partie du travail visant à construire un État-providence moderne, tant sur le plan des structures administratives que des services offerts au public, est désormais accomplie, ce qui réduit d'autant plus le champ d'intervention potentielle de l'État dans le futur, si ce n'est pour ajuster ces grandes politiques à la conjoncture et les bonifier selon les besoins.

Par ailleurs, au-delà de ce constat quant au champ d'intervention, d'autres facteurs font que l'exercice même de la souveraineté des États se trouve maintenant plus contraint qu'auparavant. Je pense d'abord ici aux multiples normes imposées à l'échelle internationale auxquelles les États se lient en adhérant à des traités, accords, pactes ou ententes de toute nature. Ces textes sont généralement limitatifs de leur souveraineté, car les États signataires s'y s'engagent à légiférer en droit interne dans le sens des normes qui y sont prescrites.

On retrouve beaucoup de ces conventions internationales dans des domaines d'activité ayant par définition une nature qui transcende les territoires nationaux, par exemple en matière de protection d'investissements, d'accords fiscaux, d'extradition, de transport aérien, maritime ou ferroviaire ou en matière d'environnement. C'est alors davantage la compétence du gouvernement fédéral qui est concernée, mais les provinces ne sont pas pour autant à l'abri des effets de ces conventions.

Plusieurs d'entre elles, les plus importantes et les plus connues, ont des répercussions considérables en matière commerciale; c'est le cas de l'ensemble des accords qui viennent favoriser le libre-échange de nature économique, d'abord avec d'autres États sur la scène internationale, mais aussi à l'interne entre les provinces elles-mêmes.

De telles initiatives entraînent la diminution de la réglementation protectionniste que bien des États ont traditionnellement favorisée. Elles ont ainsi un effet uniformisant sur la réglementation des marchés, le plus souvent dans un sens favorisant une plus libre circulation des biens, des personnes et des capitaux. En ce sens, il est vrai qu'elles sont porteuses de valeurs empreintes d'un libéralisme qui finit par baliser ou conditionner les politiques économiques et commerciales des États qui y adhèrent. C'est vraisemblablement ce que tes amis ont à l'esprit lorsqu'ils parlent du rôle décroissant de l'État, sous-entendu en matière financière ou économique.

Enfin, tu te souviendras sans doute que l'introduction des chartes des droits et libertés de la personne résulte également de pactes internationaux auxquels les États ont adhéré. Et l'on sait que le respect des droits

individuels qui y sont enchâssés, par exemple la liberté d'expression et la liberté de religion, a en maintes occasions imposé des limites, voire des orientations aux interventions des autorités publiques.

Permetts-moi de donner un exemple qui se situe dans l'univers commercial: la réglementation de l'affichage des entreprises. Plusieurs gouvernements auraient souhaité légiférer de façon à ce que les affiches des différentes entreprises au Québec soient rédigées exclusivement en langue française, afin de préserver dans l'espace public les caractéristiques linguistiques et culturelles de la majorité francophone.

Eh bien, beaucoup de ces interventions se sont frappées au mur de la liberté d'expression, jugée par les tribunaux comme étant applicable même en matière commerciale. Des compromis ont dû être imaginés pour définir une possible voie d'intervention; le résultat en est que le français doit être dominant, mais non pas exclusif, comme l'a indiqué la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Ford en 1988.

À cette réalité de contenu s'ajoute dans les faits l'incidence du phénomène de délocalisation des entreprises avec la création d'entités multinationales qui font affaire dans une multitude de juridictions et qui ne semblent appartenir à aucune d'entre elles. Elles acquièrent ainsi une marge de manœuvre pour établir leurs installations physiques là où elles trouvent les contraintes nationales les plus favorables à leurs modes d'organisation et de fonctionnement, par exemple à l'égard de la fiscalité. Cette grande mobilité leur accorde également un puissant pouvoir de négociation auprès des gouvernements pour obtenir des conditions économiques ou législatives favorables à l'implantation de leurs installations physiques.

Oui, il y a désormais de multiples contraintes qui affectent directement la marge de manœuvre de l'État dans l'exercice de sa souveraineté. Mais cela ne modifie en rien le nombre et la complexité des problématiques qui tombent spontanément dans son champ de compétence. Je parle ici d'une multitude de situations où, au-delà des enjeux purement individuels qui peuvent être réglés dans d'autres lieux de consensus ou de décision, une solution axée sur le bien commun ou l'intérêt général s'impose à la collectivité.

Ici encore, plusieurs facteurs sont à la source de cette constance du nombre des enjeux sociétaux devant être soumis à l'arbitrage de l'État. D'abord, l'activité humaine s'étend, se diversifie et se complexifie dans une multitude de sphères. Et cette expansion va bien au-delà du monde de l'économie où ce qu'on invente, produit, distribue et vend connaît une

augmentation constante, aussi bien en matière de biens que de services. Par exemple, il y a tout le champ de la protection de l'environnement et du territoire, souvent rendue nécessaire précisément par cette croissance d'une activité économique ayant recours à des matériaux, processus de production et formes d'énergie de plus en plus diversifiés ou exploités de manière différente.

Dans l'univers social, les enjeux concernant la justice, la protection des consommateurs et des clientèles vulnérables de l'État, la sécurité publique, l'immigration, la santé, les services sociaux et l'éducation posent eux aussi des défis de tailles diverses; mon passage dans le secteur de la justice et de la protection du consommateur m'a sensibilisé à plusieurs d'entre eux et à la difficulté d'y faire face.

Et ce qui complexifie grandement la prise de décision, c'est le fait que tous ces enjeux se déploient dans un environnement où l'on assiste à un éclatement des valeurs traditionnelles. D'une société d'origine surtout européenne, relativement homogène sur le plan culturel et enracinée dans une foi catholique largement partagée, nous sommes devenus une collectivité comportant une énorme diversité à tous égards.

Une éducation universelle plus poussée et une ouverture facilitée sur le monde, enrichies d'une immigration qui a souvent bousculé les pratiques et les coutumes bien ancrées, ont eu sur nous un impact qu'on ne pouvait aucunement imaginer il n'y a pas si longtemps. Comme bien d'autres, la société québécoise a subi depuis quelques décennies une métamorphose incroyable de sa composition et un formidable éclatement des valeurs individuelles.

Et pour réguler cet univers de plus en plus disparate, les grands systèmes traditionnels d'autorité qui avaient longtemps assuré la cohérence de la société québécoise ont été remis en question et en bonne partie mis de côté. L'Église catholique fut pendant des siècles à l'origine des valeurs partagées par chacun, imposant ses préceptes et ses pratiques dans les comportements de toute nature.

Dominée par cette éthique très restrictive, la famille constituait le creuset où les règles prescrites par Rome étaient transmises au fil des générations et le lieu où elles s'appliquaient au quotidien sans trop d'opposition. Or, le couple traditionnel qui constituait le fondement de la stabilité de la famille a subi toute une déconfiture: la relation maritale classique fondée sur le mariage à vie a subi de nombreuses modifications laissant derrière elle une conception de la famille totalement éclatée et renouvelée.

Désormais, tous ces systèmes d'autorité traditionnels sont de moins en moins en situation d'imposer à leurs membres ou à leurs sujets des valeurs partagées et des règles consensuelles pouvant à elles seules assurer l'organisation, la cohésion et l'ordre social. Nous vivons plutôt dans une ère de souveraineté individuelle où chacun peut revendiquer sa spécificité, souvent d'ailleurs sur la base des droits et libertés reconnus dans les chartes.

Chaque personne a désormais l'occasion de développer son propre système de valeurs, sa propre éthique, la principale contrainte à cet égard étant le respect de la règle de droit commune à tous. Cette volonté d'affirmation et d'épanouissement individuel pose fréquemment des questionnements de valeurs fondamentaux pour la collectivité.

C'est le cas, par exemple, en matière de bioéthique où le législateur est appelé à se prononcer sur des questions aussi délicates que le début et la fin de la vie humaine. Ce l'est également en ce qui touche la reconnaissance de la diversité de l'identité sexuelle, dont l'acronyme LGBTQ semble devoir s'étirer de manière insoupçonnée pour le commun des mortels...

Bref, plus que jamais un arbitre au-dessus des enjeux, des débats et des litiges individuels et collectifs s'impose spontanément eu égard à une multitude de problématiques. Par sa fonction de régulation, l'État est ainsi devenu le principal lieu de détermination des consensus dont toute société organisée a besoin. Sur beaucoup de sujets, le législateur des citoyens remplace désormais le pasteur des âmes et le *pater familias* comme gardien de l'intégrité sociale.

C'est un changement important. Pour en donner un exemple sur le plan social, on peut imaginer comme il aurait été facile d'aborder, et surtout de mettre à l'écart, la délicate question de l'aide médicale à mourir, si tous nos concitoyens avaient encore été de religion catholique et respectueux de l'autorité morale de l'Église. Il n'y aurait pas eu davantage de débats non plus sur l'épineuse question économique et environnementale de la construction de pipelines, si tous nos concitoyens étaient des partisans de ce mode de transport jugé sécuritaire ou, à l'inverse, des militants écologistes opposés à toute forme d'exploitation des ressources fossiles! Non, nous sommes désormais loin de ces univers homogènes sur le plan des valeurs.

Cette diversité suscite spontanément des divergences de points de vue qui obligent à recourir à un forum collectif institutionnalisé pour s'acquitter des grands arbitrages. Le législateur, dans un contexte politique, et les

tribunaux, dans un contexte judiciaire plus restreint, mais en croissance en raison des chartes des droits, se partagent désormais une grande partie de cette fonction de régulation sociale.

Leur rôle consiste à trancher dans le vif des débats qui animent ou divisent la collectivité. Leur tâche n'est pas facile, car ce sont les conflits les plus complexes qui remontent jusqu'au niveau politique, les autres étant résolus dans d'autres sphères d'autorité de la société civile ou dans l'ordre international dont la réglementation demeure parcellaire. Gouverner dans un tel contexte est aujourd'hui plus exigeant que jamais.

Comment concilier, par exemple, les enjeux suivants : respect des libertés individuelles et lutte contre le terrorisme, immigration et intégration sociale, développement durable et croissance économique, développement et autonomie énergétique et lutte contre les changements climatiques, protection de la vie privée et de la propriété intellectuelle et ère numérique, neutralité de l'État et égalité des sexes et accommodements raisonnables, maintien des services de santé et vieillissement de la population, intégrité territoriale et revendications autochtones, promotion de la langue française et respect des minorités linguistiques, équité et évasion fiscale, efficacité de la gestion contractuelle et éthique publique, équité intergénérationnelle et dette, etc.

Il est vrai que certains de ces enjeux comportent une dimension supranationale, allant au-delà de la souveraineté de chacun des États, qui nécessite le recours à des institutions ou à des ententes de nature internationale. Oui, mais encore faut-il que chaque entité politique concernée, qu'elle soit une province ou un pays, définisse son propre point de vue et le fasse valoir dans ce contexte plus large. Cela ne nous dispense donc pas d'orientation politique décisive à l'échelle nationale.

Et à cela s'ajoutent les dizaines de politiques publiques déjà en vigueur qu'il faut réviser régulièrement au risque d'entraîner leur désuétude. Ce sont d'abord les ajustements rendus nécessaires par le simple passage du temps ou les leçons tirées de l'expérience d'application : précision, resserrement ou extension des conditions des politiques existantes.

Mais également, en raison de la diversité dont j'ai parlé plus haut, il s'agit de la nécessité de moduler celles-ci de plus en plus afin de tenir compte des situations particulières que vivent des catégories de personnes ayant des droits, des statuts ou des particularités légitimes à faire valoir, par exemple les minorités de toute nature protégées par les

chartes des droits; l'universalité résiste mal à une société de moins en moins homogène. Voilà un défi d'adaptation de contenu fort délicat dans un univers où les consensus sont souvent loin d'être cristallisés.

Dans le cas du législateur, la complexité ne s'arrête pas au fond des questions à trancher, car chacune d'elles pose aussi son lot de questionnements sur l'approche à privilégier: pour le parti appelé à exercer le pouvoir comme gouvernement, comment composer au nom de l'intérêt général avec les positions plus partisans prises antérieurement sur la question et avec les divergences existantes au sein du parti? Quels groupes de pression, entreprises, groupes de citoyens faut-il consulter et dans quel ordre? Faut-il les consulter publiquement ou privément et à quel moment du processus décisionnel? Quel est le moment propice pour soulever et trancher le débat? Quels sont les appuis et les oppositions prévisibles et comment y faire face?...

Ces dimensions sont souvent aussi déterminantes que le fond de la décision à prendre pour assurer une réception positive à l'orientation privilégiée. Un débat litigieux peut déraiper aussi bien pour une erreur tactique ou stratégique que pour une décision ne faisant pas consensus. Et dans un univers hypermédiatisé comme le nôtre, chaque faux pas du gouvernement, ou chaque bon coup de ses opposants, se trouvera immédiatement mis en évidence par les médias et les observateurs, ce qui pourra être fatal ou, à tout le moins, difficile à récupérer.

Désolé, donc, pour tes amis qui croient assister à la désuétude du rôle de l'État. Certes, l'exercice de sa souveraineté évolue constamment autant sur le fond que sur la forme, car des forces politiques, économiques et sociales modifient et complexifient sans cesse son environnement. Mais l'autorité publique demeure, encore aujourd'hui, un lieu d'arbitrage collectif essentiel et primordial pour chacun de nous. Et je n'entrevois personnellement aucun changement notable à cet égard.

Comme tu peux le constater, tu ne manquerais pas de défis à relever dans tes fonctions au gouvernement du Québec, même s'ils diffèrent certainement de ce que j'ai pu vivre il y a quelques décennies! Et tu serais sans doute plus outillé pour y faire face que je ne le serais moi-même, moi qui suis porteur de valeurs représentatives d'une toute autre époque.

P.-S. Un point qui facilite la gouvernance au Québec, c'est le fort consensus qu'on y observe quant au rôle de l'État. Je l'ai déjà souligné, notre société n'est pas aussi polarisée que d'autres entre droite et gauche ou conservateurs et progressistes; traditionnellement, elle l'est davantage sur la question du statut du Québec entre indépendantistes et fédéralistes.

Le débat national revient de manière récurrente à l'occasion du processus électoral et pour le traitement de certains enjeux, mais il ne semble pas teinter notre vision de la société québécoise sur le plan économique et social ni avoir d'effet direct sur la conception de chaque politique publique; on retrouve d'ailleurs des courants de droite et de gauche dans le mouvement politique pour l'indépendance.

Nous sommes en cela bien différents de nos voisins des États-Unis et de nos cousins de France. Dans ces pays, une forte polarisation rend l'exercice du pouvoir particulièrement difficile et les débats souvent acrimonieux; c'est le cas particulièrement en France où existent traditionnellement des formations politiques qui gravitent autour de l'extrême droite, la droite, le centre, la gauche et l'extrême gauche! Sur ce plan, il me semble que nous sommes plus proches de la réalité des pays scandinaves qui, traditionnellement, se sont consensuellement appuyés sur l'intervention de l'État sur le plan social et économique.

Par ailleurs, sur l'aspect quantitatif des enjeux qui sont confiés à l'arbitrage de l'État, il serait très intéressant de faire une étude de la législation des 60 dernières années afin de voir le nombre de lois adoptées et la nature de ces lois: s'agit-il, par exemple, de lois nouvelles touchant un secteur qui n'avait pas encore fait l'objet de loi ou de lois modifiant une loi existante afin de la bonifier ou de la mettre à jour?

Il y aurait sans doute plusieurs autres indicateurs à développer pour bien mesurer l'intensité de l'activité d'arbitrage de l'État. Comme une bonne partie de ces arbitrages se traduit par des normes législatives ou réglementaires, il serait intéressant de connaître l'intensité de l'activité du législateur au fil des décennies.

À l'ENAP, j'avais fait une étude à ce sujet portant sur la période 1900 à 1993, en préparation d'une conférence que je devais donner. J'avais alors observé quelques phénomènes intéressants. Premièrement, le nombre de pages de lois adoptées annuellement avait connu une lente augmentation, non constante toutefois, de 1900 jusqu'au début des années 1970 (353 pages en 1971), au moment où il s'est accéléré pour atteindre un point culminant à la fin des années 1990 (2274 pages en 1997 dans le recueil annuel des lois).

Deuxièmement, toujours au cours de ces neuf décennies, les lois nouvelles, celles qui constituent de nouvelles interventions du législateur, ont toujours été moins nombreuses que les lois modificatives, celles qui

viennent retoucher des lois existantes. Toutefois, entre les années 1940 et 1970, les lois nouvelles ont été légèrement supérieures en nombre, après quoi les lois modificatives ont repris le dessus.

Au moment d'écrire cette lettre, j'ai fait une vérification sommaire des années subséquentes, soit de 1994 à 2017. Eh bien, le nombre total de lois adoptées annuellement a légèrement décliné au cours de ces années, de même, en conséquence, que le nombre de pages que comportait en moyenne le recueil annuel des lois.

En outre, le nombre de lois modificatives l'emporte largement sur celui des lois nouvelles. Cela confirme l'hypothèse très probable et quasi évidente suivant laquelle moins de législation est requise aujourd'hui que pendant les années effervescentes de la Révolution tranquille.

Je laisse à des jeunes comme toi la tâche fascinante de fouiller un jour cette question pour aller au fond des choses, au regard du volume législatif ou d'autres indicateurs plus significatifs que vous imaginerez!



## **Dette et déficit au cœur de la vie politique**

---

À la suite de ma dernière lettre, tu me demandes d'être un peu plus précis sur ce que peut signifier un arbitrage gouvernemental eu égard à sa complexité. J'ai choisi de t'entretenir de l'un d'entre eux qui ne concerne pas une politique sectorielle en particulier, mais bien l'ensemble du gouvernement et toute l'administration publique: la préparation du budget annuel. Cela me permet d'ailleurs de revenir sur la gestion des finances publiques dans une autre perspective que celle de mes propos antérieurs.

En raison de son importance pour les citoyens, le budget annuel est probablement l'exercice qui suscite le plus d'attention ainsi que le plus grand nombre de critiques. Et pour cause! Il consiste essentiellement à déterminer les sommes d'argent que l'État prélèvera sur l'activité économique et à décider à quelles fins elles seront attribuées. En outre, il soulève accessoirement la sempiternelle question de l'état de la dette publique. Comme arbitrage complexe et douloureux, la conception du budget annuel n'a pas son pareil. C'est d'abord un exercice administratif d'une très grande lourdeur qui, par surcroît, revient tous les 12 mois.

En effet, une fois les décisions annoncées en février ou en mars dans le *Livre des crédits* et le *Budget annuel* par les ministres concernés (président du Conseil du trésor et ministre des Finances), comme l'année financière commence le 1<sup>er</sup> avril, il faut rapidement faire adopter ces documents et les projets de loi qui en découlent à l'Assemblée nationale, une opération qui peut se prolonger jusqu'à l'été; certains de ces projets de loi devront, bien sûr, avoir un effet rétroactif.

Or, dès l'automne, les officines du Secrétariat du Conseil du trésor et du ministère des Finances doivent repartir la réflexion en vue de la prochaine échéance budgétaire, le 1<sup>er</sup> avril suivant. Celles-ci travaillent de concert avec les ministères et les organismes pour concevoir la prochaine mouture budgétaire, qui sera connue à l'interne au cours de l'hiver.

Mais, sur le fond, c'est d'abord et avant tout un exercice d'analyse technique très sophistiqué qui doit tenir compte d'un ensemble complexe de données économiques, souvent autant influencées par la conjoncture internationale que par celle du Québec : taux de change des devises des emprunts reliés à la dette, variation des taux d'intérêt, fluctuation du coût de l'énergie, niveau anticipé de croissance économique, de chômage et d'inflation, etc.

En même temps, il faut demeurer sensible à la réalité proprement politique du gouvernement. Cela signifie notamment maintenir le cap sur les valeurs que défend le parti gouvernemental dans son programme, au risque d'aliéner sa propre clientèle. Et garder, bien entendu, un œil sur la prochaine échéance électorale : si celle-ci est encore lointaine, on peut prendre le risque d'avancer des mesures budgétaires moins populaires, ce qui permet de dégager une marge de manœuvre pour le futur, alors que si elle se rapproche, on est plutôt tenté de délier les cordons de la bourse pour satisfaire des clientèles cibles et le public en général. C'est un scénario bien connu et souvent décrié.

Ne sous-estimons donc pas le casse-tête qui attend ceux qui doivent au niveau supérieur décider des grandes orientations budgétaires : quel est le niveau de revenus prévisibles ? Quel est celui des dépenses, indexation naturelle comprise ? En cas de déséquilibre, peut-on se permettre un déficit annuel ? Si oui, de quel ordre, si non, où effectuer les compressions ? Peut-on dégager une quelconque marge de manœuvre pour de nouvelles mesures ou l'amélioration de celles qui existent déjà ? Si oui, lesquelles faut-il prioriser parmi toutes les revendications exprimées ? Et ainsi de suite.

Il n'y a pas de vérité absolue ou transcendante dans de tels arbitrages ; l'équilibre recherché est à la fois conjoncturel et politique, comme je le signalais plus haut. Et cet équilibre se situe entre deux pôles toujours difficiles à appréhender et encore davantage à pondérer : le niveau de revenus probable et le niveau de dépenses approprié pour le gouvernement en place.

Oui, dans l'équation budgétaire qu'il faut résoudre, il y a d'abord et avant tout la question des revenus disponibles pour l'année qui s'annonce. Je t'ai surtout parlé jusqu'ici des dépenses de programmes, l'aspect financier de l'activité gouvernementale auquel nous, les fonctionnaires, sommes associés le plus directement ; c'est toute notre capacité d'agir qui est en cause ici et, en conséquence, cet aspect nous préoccupe, nous obsède même.

La plupart d'entre nous sont en effet très peu associés à tout ce qui concerne les revenus gouvernementaux, lesquels sont essentiellement la responsabilité du ministère des Finances. Revenu Québec (une agence qui était jusqu'à récemment un ministère), pour sa part, est un rouage déterminant de la perception fiscale, mais son rôle dans la définition des politiques budgétaires demeure marginal.

Sans être dans le secret des dieux du processus budgétaire, on peut certainement présumer que le niveau prévisible de revenus pour une année constitue l'un des ingrédients déterminants du niveau de dépenses que l'on peut se permettre. C'est le principe des vases communicants, quoi ; on n'est pas comptable ou économiste, mais on connaît notre physique tout de même!

Ces revenus gouvernementaux sont de divers ordres. On pense ici, en matière fiscale, à l'impôt sur le revenu (particuliers et entreprises), aux taxes à la consommation (vente, carburant, alcool, tabac) et aux cotisations pour les services de santé ; il y a également les revenus de services tarifés dans plusieurs secteurs gouvernementaux, auxquels j'ajouterais ici par analogie les redevances ou dividendes versés au gouvernement par diverses sociétés d'État comme Hydro-Québec, la Société des alcools et Loto-Québec à partir des profits générés par les services et les biens vendus aux citoyens. Et n'oublions pas les sommes d'argent en provenance du gouvernement fédéral (péréquation et dépenses de transferts en matière de santé et d'enseignement supérieur principalement), très importantes pour plusieurs provinces, dont le Québec.

Une grande incertitude découle du fait que la plupart de ces sources de revenus sont susceptibles de varier suivant la conjoncture, surtout économique. Si celle-ci est favorable, elles seront vraisemblablement toutes en augmentation, répercutant en quelque sorte le rythme de la croissance ; dans le cas contraire, ces sources deviennent stagnantes ou peut-être même, dans certains cas, en diminution.

Et, pour compliquer les choses, même s'il peut y avoir une corrélation naturelle entre niveau de revenus et niveau de dépenses, ce qui facilite les choses, il arrive que ce ne soit pas le cas, bien au contraire. Ainsi, en cas de ralentissement économique, les revenus seront en baisse, alors que certaines dépenses seront stables ou en augmentation, par exemple la sécurité sociale.

En ce sens, les récessions, qui surviennent à des moments totalement imprévus, pour une période plus ou moins longue et qui peuvent être plus ou moins sévères, constituent un facteur majeur et puissant de dérèglement des finances publiques. Or, elles se produisent systématiquement dans les cycles économiques. Ajoutons que les catastrophes naturelles, qui semblent d'ailleurs se multiplier, créent également beaucoup d'imprévisibilité affectant cette fois le niveau des dépenses.

Il va de soi que beaucoup de ces sources de revenus peuvent faire l'objet d'une augmentation de leur taux de prélèvement, par exemple du niveau d'imposition ou de taxation, pour garantir une augmentation des recettes de l'État. Le gouvernement a également le loisir de créer de nouvelles formes de taxation.

C'est d'ailleurs ce que réclament plusieurs citoyens et groupes en désaccord avec les constantes politiques d'austérité imposées par les gouvernements depuis plusieurs années. Au lieu de limiter les dépenses, on suggère de mieux les financer en augmentant le rendement des sources traditionnelles de financement.

Dans le même esprit, d'autres privilégieront le recours à de nouvelles formes de prélèvement : taxe sur les transactions financières, taxe sur la richesse accumulée, taxe sur les successions, redevances sur l'exploitation des ressources naturelles, etc.

Toute initiative de ce genre suppose toutefois un débat politique exigeant souvent des mois, voire des années d'études, de réflexion, de conception, de discussion et de pédagogie. Leur rendement à court terme n'est donc pas toujours garanti.

À ces divers revenus, afin de réaliser l'équilibre avec les dépenses, s'ajoute évidemment la possibilité d'autoriser un déficit et d'avoir recours à des emprunts pour y pourvoir. Parce qu'elle contribue à augmenter l'endettement gouvernemental, cette avenue n'est cependant pas dépourvue d'embûches, car un fort consensus politique existe au Québec voulant que notre dette collective ait atteint entre 1960 et 1990 un niveau critique.

La construction d'un État moderne au cours de ces trois décennies a en effet engendré une croissance fulgurante du niveau des dépenses publiques. L'introduction des grandes politiques sociales et économiques, la constitution d'une fonction publique moderne et d'une magistrature mieux rémunérée, ainsi que la mise sur pied de réseaux de services publics en matière d'éducation, incluant les services de garde, de santé et de services sociaux, ont poussé à l'extrême les capacités financières du gouvernement.

Ainsi, la mise en place et le maintien de cet édifice se sont faits au prix de déficits annuels répétitifs donnant lieu à la création d'une dette accumulée atteignant des niveaux jugés élevés par rapport à notre richesse collective, représentée par le PIB.

En fait, l'élément le plus inquiétant de cette pratique venait du fait qu'une partie des dépenses courantes des programmes, c'est-à-dire les sommes requises pour simplement appliquer les politiques gouvernementales au cours d'une année, se trouvait financée, non par des revenus courants, mais par des emprunts qui créaient un déficit annuel s'ajoutant à la dette. On finançait dans l'immédiat des activités dont le coût entraînait des frais d'intérêt et devrait de toute façon un jour être remboursé; par analogie, on disait alors «qu'on s'endettait pour payer l'épicerie»!

Lorsque l'on parle de l'endettement gouvernemental, plusieurs concepts peuvent être utilisés. Dans les documents du ministère des Finances, on trouve par exemple les notions de «dette du secteur public», de «dette brute» et de «dette nette». Ce sont des concepts qui sont certainement utiles à plusieurs égards pour les spécialistes des finances publiques. Toutefois, celui qui illustre le mieux le phénomène de l'endettement courant pour assumer la totalité du coût des dépenses de programmes est ce qu'on appelle la «dette représentant les déficits cumulés». Il s'agit d'un endettement qui ne comprend aucun élément d'actif ayant un effet compensatoire à l'égard de la dépense effectuée, par exemple les sommes investies par le gouvernement dans des sociétés d'État ou dans des immeubles associés à la prestation de services publics. D'ailleurs, on parle souvent de cette partie de l'endettement comme étant la «mauvaise dette», puisqu'elle ne correspond à aucun actif financier ou non financier. Il s'agit donc d'un indicateur extrêmement révélateur de la faiblesse de la situation budgétaire d'un État.

De fait, au milieu des années 1990, au moment où le gouvernement a réagi, cette mauvaise dette était en hausse continue depuis 20 ans, passant de 5 milliards (12,1% du PIB) en 1975-1976 à 61,6 milliards (34% du PIB)

en 1995-1996. Rassure-toi, il a été réduit depuis lors; ainsi, en 2018-2019, la dette représentant les déficits cumulés est de 112,6 milliards (26,4% du PIB).

Si le niveau d'endettement était en soi un facteur de préoccupation à long terme, s'y ajoutait une autre problématique corollaire, très concrète et immédiate. Le «service de la dette», c'est-à-dire l'ensemble des intérêts qu'il faut rembourser chaque année pour soutenir les emprunts gouvernementaux, pesait de plus en plus lourd dans le budget annuel.

En 1995-1996, les sommes requises pour ce service étaient de 6 milliards de dollars, par rapport à des dépenses de programmes de 36 milliards; par ailleurs, près de 16% des revenus du gouvernement étaient consacrés à ce poste budgétaire. Une proportion très élevée du budget annuel était donc dirigée non pas vers des services à la collectivité, mais consacrée aux intérêts à payer aux créanciers du gouvernement.

C'est dans ce contexte qu'une prise de conscience partagée au sein de la classe politique amène une importante opération de lutte contre le déficit, dont j'ai déjà fait état, et l'adoption à l'unanimité en décembre 1996 de la Loi sur l'équilibre budgétaire, destinée à freiner le recours au déficit annuel comme mode de financement des services publics. Cette loi prévoit essentiellement que le gouvernement doit désormais présenter un budget équilibré, faute de quoi il devra prévoir des mesures de redressement; celles-ci varient en intensité selon que le dépassement envisagé dépasse ou non un milliard de dollars.

Cette préoccupation relative à l'endettement demeure par la suite très présente dans le débat politique. Ainsi, une dizaine d'années plus tard, soit en juin 2006, le gouvernement décide de s'attaquer à la dette en vue de restreindre son poids par rapport au PIB. Cela donne lieu à l'adoption de la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations.

Alimenté par diverses sources, mais principalement par plusieurs redevances liées à l'exploitation des richesses naturelles, ce Fonds devait permettre de rembourser une partie de la dette pour qu'en 2025-2026 la proportion de la dette brute et de la dette liée aux déficits cumulés soit respectivement de 45% et de 17% du PIB.

Bien sûr, il ne s'agit là que de lois ordinaires de l'Assemblée nationale; elles n'ont pas de statut particulier qui exigerait une procédure d'exception pour les modifier ou les mettre de côté, comme c'est le cas, par exemple, des droits enchâssés dans la Charte québécoise des droits et libertés de la personne. Elles doivent tout de même être prises en compte

et constituent sans conteste une contrainte juridique, puisqu'une autre loi est formellement requise pour éviter leur application. Mais elles représentent également une contrainte politique non négligeable, puisque toute atteinte aux principes de ces lois fait l'objet de débats publics à l'Assemblée nationale et dans la population.

Ces lois encadrant le processus budgétaire ont d'ailleurs déjà fait l'objet d'atténuations rendues nécessaires par la conjoncture. Par exemple, en raison de la sévère récession de 2008, le gouvernement faisait adopter en 2009 et 2013 des dispositions législatives pour augmenter le déficit maximal autorisé par la Loi sur l'équilibre budgétaire et prévoir une période prolongée de résorption de ce dernier.

Des dispositions prévoyaient également que le gouvernement devait atteindre l'équilibre budgétaire en 2015-2016, ce qui fut fait. Cette échéance avait d'ailleurs été fréquemment invoquée pour justifier les mesures de rigueur imposées à l'administration pendant quelques années.

Et, à propos des contraintes dans l'exercice budgétaire, ce n'est pas tout, car les agences de notation financière internationales, j'en ai déjà parlé, surveillent toute initiative d'un gouvernement susceptible de détériorer la gestion de sa dette. En cas d'inquiétude de leur part, elles n'hésiteront pas à réduire la cote de crédit attribuée à ce gouvernement.

Ce ne serait pas un drame en soi si une multiplicité de prêteurs – qui dit emprunts dit également prêteurs – n'était pas aussi sensible aux analyses faites par ces agences et ne manquait pas de hausser le taux d'intérêt exigé en cas de détérioration de la capacité financière d'un État. Les prêteurs cherchent en effet des situations politiques qui soient stables et fiables, et préféreront investir dans des États où de telles garanties existent de manière objective.

Cela fait dire à bien des observateurs depuis quelques décennies que les États sont désormais en concurrence fiscale et financière les uns avec les autres. C'est une réalité indéniable qui crée une forte pression sur la prise de décision. Les gouvernements sont en compétition non seulement pour obtenir les prêts nécessaires au financement de leur dette, mais également pour attirer des investisseurs, de plus en plus mobiles dans un contexte de mondialisation, afin de générer emploi et prospérité.

Oui, je sais, tout cela est contrariant, puisque, dans notre esprit, un État existe d'abord et avant tout pour servir l'intérêt public et offrir des services, et non pour se plier aux caprices de prêteurs frileux. Mais ces embûches financières résultent finalement des caractéristiques essentielles de la nature humaine qui nous est commune, de ses craintes autant

que de ses velléités. Nous sommes ici confrontés aux effets collatéraux d'une réalité universelle voulant que chacun cherche à protéger ses acquis et à les améliorer pour en tirer un profit maximal... tout en prenant un minimum de risque.

Voilà, dans mes mots à moi, comment j'ai perçu au fil des années l'immense défi de pondération que doivent relever les autorités politiques et le rôle que le poids de la dette y joue désormais. De là découle le pensum imposé annuellement à l'administration publique en termes de restrictions budgétaires.

J'y ai été associé comme gestionnaire plus souvent qu'à mon tour. Et, crois-moi, je ne te donne en aucune façon l'assurance que tu n'y seras pas un jour confronté, si tu fais carrière dans l'appareil administratif.

P.-S. Pour illustrer l'importance des enjeux politiques que comporte un arbitrage en apparence purement technique, je te signale que plusieurs crises politiques qui ont secoué le gouvernement au cours des dernières décennies découlaient précisément de décisions résultant de contraintes budgétaires. Deux d'entre elles à tout le moins me reviennent à l'esprit.

À l'automne 1982, le gouvernement décide d'imposer par loi spéciale une coupe budgétaire très sévère dans les salaires du secteur public : ceux-ci sont amputés de 20% pendant une période de trois mois à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1983. Cette mesure d'exception vise à récupérer une hausse salariale de 11,5% au 1<sup>er</sup> juillet 1982, hausse que ce même gouvernement a consentie par convention collective à la fin des années 1970. La pilule est énorme, amère et particulièrement difficile à avaler du fait que cette initiative survient après deux rondes de négociations qui avaient vu les syndicats obtenir dans la joie de fortes augmentations salariales.

Et ce n'est pas tout. Pour les trois années suivantes, le gouvernement a imposé par loi spéciale des conditions de travail se situant bien en deçà de ce qui était espéré. Ce revirement patronal a provoqué un conflit avec les syndicats, tous personnels confondus, fonction publique et grands réseaux d'établissements publics en santé et en éducation. Une autre loi spéciale a forcé le retour au travail. Comme d'autres conflits de travail auparavant, ce conflit perturba le climat social pour un temps, mais, surtout, il mina pour de nombreuses années la relation favorable qui existait entre ce gouvernement et les syndicats.

Paradoxalement, 15 ans plus tard, en 1996, un autre gouvernement issu du même parti, estimant devoir agir dans le même sens, accompagne cette fois son initiative d'une large consultation, un sommet socio-économique, autour de l'importance des déficits annuels et de la dette

québécoise. Un fort consensus se dégage des discussions et des compressions considérables sont appliquées, plus diversifiées cependant que celles de 1982. Comme je l'ai expliqué plus haut, ce consensus a donné lieu à l'adoption de la Loi sur l'équilibre budgétaire de décembre 1996, et cela, à l'unanimité de l'Assemblée nationale: différence d'approche, différence de résultats!

La deuxième crise, que je ne fais que rappeler brièvement à ta mémoire, est survenue plus récemment, en 2012. Un autre gouvernement voulut majorer la partie des droits de scolarité universitaires payables par les étudiants eux-mêmes. Sur fond de contestation plus générale du gouvernement, un immense mouvement se forma chez les étudiants tant des collèges que des universités. Tu connais la suite comme moi...



## **Des resserrements budgétaires permanents...**

---

Tu me dis avoir été surpris du contenu paradoxal, voire contradictoire, des affirmations contenues dans mes dernières lettres : si les dépenses de l'État sont en croissance continue, comment et pourquoi peut-on en même temps subir des compressions budgétaires à répétition ?

Dans ton esprit, les restrictions budgétaires imposées par le gouvernement n'étaient qu'occasionnelles et ne concernaient pas l'ensemble des programmes gouvernementaux. Laisse-moi tenter de clarifier les choses, de mon point de vue, bien sûr, bien que nous soyons ici en présence d'un de ces apparents paradoxes dont l'administration publique a le secret : faire une chose et son contraire, tout à la fois.

Précisons d'abord ce que j'entends par resserrement budgétaire. Dans ma perspective, ceux-ci ont été constants au cours des dernières décennies dans la mesure où les budgets annuels ne sont pas conçus pour tenir compte de l'ensemble des augmentations naturelles des coûts des programmes gouvernementaux, ce qu'on appelle les « coûts de système », dans le jargon administratif.

Par exemple, prenons la question des salaires payés à l'ensemble des employés de l'État, que ce soit dans la fonction publique proprement dite ou dans les réseaux de services publics. Ces échelles de salaires et leurs augmentations annuelles font l'objet de conventions collectives dont le contenu est essentiellement déterminé du côté gouvernemental par le Conseil du trésor.

Ces grandes conventions collectives sont négociées périodiquement, tous les trois, quatre ou cinq ans ; cela signifie que le gouvernement doit projeter les bénéfices qu'il accorde à ses employés sur un horizon beaucoup plus éloigné que celui de ses exercices budgétaires, qui sont toujours d'un an, du 1<sup>er</sup> avril au 31 mars. En outre, ces négociations ont lieu dans

un cadre de relations de travail où s'inscrit un rapport de force propre à la réalité patronale-syndicale: maintien, diminution ou amélioration des acquis hérités des précédentes rondes de négociations.

Il arrive donc nécessairement que les perspectives économiques et budgétaires qui ont donné lieu à l'octroi de certaines conditions de travail diffèrent de celles que peut avoir le gouvernement un, deux, trois ou quatre ans après, lors de la préparation de son budget annuel. Ainsi, il est possible que l'augmentation salariale prévue par les conventions collectives pour une année donnée soit, par exemple, de 2%, mais que l'ajustement accordé à ce titre dans le budget pour la même année ne soit que de 1,5%, de 1% ou tout simplement nul.

Ce décalage entre la dépense à assumer et l'argent accordé pour le faire oblige les employeurs de ce personnel, ministères, organismes ou établissements de services publics, à limiter par ailleurs leurs dépenses pour assurer le paiement complet de l'augmentation accordée par les conventions collectives, laquelle doit être respectée intégralement. Et en sachant que la rémunération du personnel de l'État compte pour environ 58% des dépenses de programmes, cela te donne une idée de l'effort budgétaire requis dans un tel scénario.

Et ce même décalage peut se produire pour d'autres postes budgétaires, par exemple, les loyers. Si leur augmentation moyenne est de 3% pour une année donnée et que le budget accordé à ce titre n'est que de 2%, les gestionnaires devront trouver encore ici une compensation ailleurs dans les autres postes budgétaires. Une telle dépense est cependant tout à fait marginale en comparaison de celles qui concernent la rémunération du personnel.

Les autorités qui décident des grandes orientations budgétaires annuellement sont conscientes de cette réalité financière. Ce n'est que l'un des morceaux du casse-tête dont je t'ai parlé dans une lettre précédente. Pour elles, les options sont nombreuses, multiples, infinies probablement, si l'on fait jouer les hypothèses possibles en matière de revenus, de dépenses et, potentiellement, d'endettement.

Mais il leur faut trancher, tirer la ligne quelque part à travers la panoplie des mesures possibles pour équilibrer les revenus et les dépenses, si l'on veut éviter un déficit annuel. Et d'un point de vue politique, toutes ces options ne sont pas égales au regard des coûts et avantages.

S'attaquer au niveau des revenus passe par des prélèvements supplémentaires auprès des contribuables par divers moyens: impôts, taxes, tarification des services, etc.; voilà une approche qu'il faut utiliser avec

des pincettes, surtout dans un contexte où nos concitoyens sont déjà très taxés, à tout le moins les plus taxés dans notre environnement géographique immédiat.

C'est en tout cas le constat qu'a fait la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke dans son dernier *Bilan de la fiscalité au Québec – Édition 2018*. On y apprend d'abord que, sur les 152 milliards de prélèvements fiscaux effectués en 2016 auprès des Québécois, la part du gouvernement du Québec était de 50%, celle du gouvernement fédéral de 31%, celle des administrations locales de 10% et celle de la Régie des rentes de 9% (Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2018, p. 14).

Par ailleurs, globalement, selon ce bilan, ce prélèvement représentait 38,5% du PIB québécois. Il s'agit de la proportion la plus élevée au Canada; le Canada sans le Québec se situe à 30,4% et l'Ontario, avec laquelle nous nous comparons souvent, à 32,8% (Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2018, p. 20). Si l'on étend l'échelle de la comparaison, le Québec se situe même parmi les juridictions les plus taxées au sein des pays développés. S'il était un pays, le Québec serait en effet au 11<sup>e</sup> rang, en très bonne compagnie, tout près de l'Allemagne, de la Norvège, de la Grèce et des Pays-Bas, sur l'ensemble des 35 pays qui composent l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La moyenne des pays membres de cette organisation est de 34,3% (Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2018, p. 16).

Bien sûr, ce niveau de taxation se justifie par celui des services publics offerts. Malgré tout, dans le contexte de compétitivité fiscale que j'ai évoqué, les gouvernements sont désormais très prudents devant toute hausse de prélèvement.

Tout aussi douloureuse, du côté des dépenses, est l'avenue consistant à abolir des programmes entiers ou des éléments de ceux-ci, ou à retirer des services à certains citoyens ou à les faire contribuer davantage à leur coût. On peut penser ici à la hausse des droits de scolarité universitaires ou de la contribution parentale en matière de garderie; chaque initiative en ce sens soulève une réaction générale et une contre-attaque des groupes plus directement concernés. Bref, on court le risque d'une réaction ou d'une crise politique, plus ou moins intense, en agissant sur ce plan.

Par conséquent, les autorités politiques auront plutôt tendance à s'attaquer, non pas à des programmes en particulier, mais au niveau général des dépenses attribuées à l'administration pour les prendre en charge: salaires et autres éléments de fonctionnement interne. Ce sont les employés de l'État et l'appareil administratif qui devront faire un effort pour être plus efficaces et plus performants; on parle alors de «faire plus avec moins», de «gains de productivité» ou, plus prosaïquement, de «dégraissier la machine».

Aucune catégorie de citoyens ou d'usagers n'est en soi directement ou explicitement visée; l'effet de la ponction budgétaire se trouve dilué sur un ensemble de programmes et donc de publics. En outre, la population est en général plutôt favorable à une mesure qui ne semble toucher que l'administration, laquelle est généralement jugée lourde et inefficace par le public.

Voilà l'une des raisons majeures pour lesquelles il est fréquent que les gouvernements décident de procéder à des resserrements budgétaires d'ensemble du côté des dépenses: on augmente leur budget, mais à un niveau inférieur à celui de leur indexation naturelle. Cela n'exclut pas cependant quelques modulations ou exceptions pour certaines missions gouvernementales, la santé ou l'éducation par exemple. Il arrive également que le budget de certaines dépenses soit tout simplement gelé ou même réduit d'un certain pourcentage.

Ces situations de déséquilibre entre les dépenses qu'il faut assumer et les budgets dont on dispose posent un énorme défi de gestion à ceux qui doivent en traduire les effets dans des coupures précises affectant des directions et des services dans l'administration publique. Et, à mon point de vue, ces resserrements donnant lieu à un manque à gagner ont été au fil des années la règle plutôt que l'exception pour la majorité des acteurs des services publics.

Dans ton milieu de travail, tu risques fort d'être confronté toi aussi à la gestion au quotidien de ce genre de mesures et de bien d'autres qui viendront contrecarrer les désirs légitimes de développement des fonctionnaires qui t'entourent. De plus, tu auras vraisemblablement à consacrer une part de tes énergies à effectuer des compressions dans tes propres services et effectifs, alors que tu les juges précieux et indispensables pour le public et la «clientèle» que tu dessers.

Mais, dans la frustration bien légitime que tu ressentiras alors, rappelle-toi que tu travailles pour une organisation qui poursuit plusieurs objectifs en même temps, sans qu'ils ne soient toujours

parfaitement compatibles pour des observateurs : ici, en fait, on cherche à préserver l'ensemble des programmes existants et, pour y arriver, on fait le choix de réduire les ressources qu'on leur attribue, en espérant que les conséquences seront minimales...

Sur un plan plus personnel, n'oublie pas non plus, bien égoïstement, que tu travailles pour une entité qui ne fermera jamais ses portes. Ce n'est pas le cas dans le secteur privé ou le secteur communautaire où cette menace est souvent présente, tout comme celle de perdre son propre emploi. Il ne faut donc pas dramatiser sa situation personnelle, tout en étant bien conscient du poids de l'austérité budgétaire sur l'administration publique... et sur la collectivité; j'y reviendrai bientôt.

P.-S. Au cours de mes 40 années de fonction, j'ai vécu deux périodes tout à fait opposées sur le plan budgétaire. D'abord, à compter de 1973, j'ai bénéficié d'une période euphorique d'environ cinq ans au cours de laquelle les budgets étaient en croissance continue de manière spectaculaire. Je t'ai déjà donné l'exemple de mon salaire de juriste qui était, au départ, de 10 300 \$ en 1973 à l'Office des professions; lorsque j'ai quitté cet organisme quatre ans plus tard, il était de 22 900 \$, pour les mêmes fonctions exactement, une augmentation de plus de 120 %.

Puis très rapidement, les premiers resserrements budgétaires sont apparus, à mon souvenir à la fin des années 1970. J'ai précisément en mémoire une réunion de direction du ministère de la Justice où un responsable du service budgétaire nous informait des premières compressions qui nous étaient imposées: «Impossible, le secrétariat du Conseil du trésor est tombé sur la tête, jamais on n'arrivera à livrer la marchandise!» Eh bien, le ministère y est arrivé et l'a aussi fait par la suite année après année, car ce n'était que le début de nombreuses années de la même médecine.

À l'École nationale d'administration publique, où j'ai été embauché en 1980, même scénario, mais cette fois dans le contexte universitaire. L'École a même été menacée deux fois de disparaître en étant fusionnée à d'autres institutions universitaires afin de réaliser des économies d'échelle. Malgré tout, l'École est toujours vivante et très dynamique, comme tu le sais, même si elle a été soumise à tous ces aléas budgétaires en bonne partie semblables à ceux que subit la fonction publique.

De retour au ministère de la Justice en 1998, le contexte était tout à fait semblable et s'était même détérioré au milieu des années 1990 avec une opération très sévère de restriction que j'ai évoquée précédemment.

En plus, comme le ministère ne faisait pas partie des grandes missions qui avaient la cote auprès des autorités politiques, cela ne facilitait pas les discussions avec les autorités centrales.

Toujours est-il qu'au cours des 20 dernières années, si l'on regarde l'évolution du budget de ce ministère, on observe une croissance très limitée; elle fut d'ailleurs en grande partie attribuable à l'augmentation des salaires des juges de nomination provinciale, lesquels ont connu une hausse spectaculaire au début des années 2000 sous l'impulsion de décisions judiciaires contraignant le gouvernement.

À compter de 2003, au Secrétariat à la législation du ministère du Conseil exécutif, une entité qui relevait du premier ministre, je dirigeais une toute petite équipe de moins de 10 personnes. Les exigences budgétaires étaient présentes, mais bien honnêtement, elles ne nous préoccupaient pas comme dans le reste de l'appareil.

Fin 2007, de retour dans les rouages de la machine administrative à l'Office de la protection du consommateur, ce fut pour nous une bataille permanente pour reprendre une partie du terrain perdu au cours des 15 dernières années en termes de budget et d'effectif. Le résultat fut moyennement satisfaisant, mais tout de même positif. Cet objectif a accaparé une part importante de notre énergie.

## **... créant une lente érosion des services publics**

---

Les resserrements budgétaires dont je te parlais dans ma lettre précédente ne sont pas de tout repos, ni pour les sous-ministres et présidents d'organisme, ni pour leurs gestionnaires et fonctionnaires de tous niveaux. C'est également le cas pour les établissements des secteurs de la santé, des services sociaux et de l'éducation, qui peuvent être directement touchés par ces mesures.

Chaque année, toutes ces organisations financées de diverses façons par l'État sont en attente de réponses aux grandes questions suivantes: Leur budget sera-t-il inférieur à celui de l'année précédente? Si non, sera-t-il stable ou indexé? S'agira-t-il d'une indexation complète ou partielle par rapport à l'augmentation des coûts de système? Y aura-t-il une quelconque marge de manœuvre pour de nouvelles activités ou pour engager des ressources supplémentaires? S'il y a des coupes, des postes budgétaires devront-ils être exemptés de coupures, par exemple le soutien à domicile des malades, l'indemnisation des victimes d'actes criminels, les centres jeunesse ou le développement régional?

Les réponses à ces questions sont lourdes de conséquences, particulièrement lorsque le couperet tombe: il faut alors gérer les conséquences de ces décisions politiques de portée administrative. Et il faut le faire très rapidement étant donné que les mesures de compression en découplant devront être établies à brève échéance et appliquées sur une courte période de temps. En fait, on parle de quelques mois, puisque l'année financière à venir est toute proche au moment des annonces finales, quelques semaines en général.

Et ces mesures sont d'autant plus difficiles à définir que les annonces budgétaires sont souvent accompagnées d'un discours suivant lequel ces mesures de compressions ne devront pas affecter les services aux citoyens. Cette exigence a d'ailleurs été formalisée dans une loi adoptée

en 2014, la Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État; son article 14 prévoit en effet que « [l]a gestion de l'effectif par un organisme public doit s'effectuer de façon à maintenir les services offerts à la population ». Cette consigne suppose que seuls le soutien interne et les structures administratives devront être touchés par les compressions.

Malheureusement, la réalité n'est pas aussi simple que cela. Dans la plupart des cas en pratique, les orientations budgétaires indiqueront pour chaque portefeuille ministériel l'obligation de comprimer les dépenses d'un pourcentage ou d'une somme d'argent donnée. Les gestionnaires ventilent ensuite la compression globale par unité administrative dans l'ensemble du portefeuille, chacune recevant une cible.

Par la suite, cette ventilation se répercute dans la réalité administrative, direction par direction, service par service, en tenant compte des multiples situations et contraintes auxquelles sont confrontés les gestionnaires qui en sont chargés. Mais les initiatives prises à cette fin dans l'ensemble de l'appareil administratif peuvent facilement échapper à l'intention générale de ne pas affecter les services au public ou de le faire le moins possible.

Cette consigne est très difficile à mettre en application dans la plupart des cas. En effet, la grande majorité des dépenses gouvernementales sont incompressibles du fait de leur statut: d'une part, les programmes qu'il faut appliquer et les services qui en découlent sont prévus dans des lois et des règlements et, d'autre part, les fonctionnaires chargés de le faire bénéficient pour la plupart d'une complète sécurité d'emploi. Voilà une source de rigidité avec laquelle il est difficile de composer.

Ainsi, ultimement, la principale marge de manœuvre disponible à court terme se trouve dans la masse salariale, environ 58% des dépenses de programmes, rappelons-le, et résulte plus particulièrement des départs d'employés pouvant survenir au cours de l'année budgétaire visée.

Ces départs peuvent être essentiellement de deux ordres: premièrement, départs volontaires pour un autre emploi ou à la retraite, ou involontaires résultant de la maladie ou du décès, ce qu'on appelle souvent l'« attrition », c'est-à-dire la réduction naturelle des effectifs; deuxièmement, départs imposés du fait qu'un gestionnaire peut, à sa discrétion, licencier un membre de son personnel qui n'a pas acquis la permanence, qu'il s'agisse d'un employé régulier toujours en période probatoire ou d'un employé occasionnel.

Or, dans les cas d'attrition, l'employeur n'a aucun contrôle sur les unités où des départs surviendront. C'est même le cas pour les départs à la retraite qui sont maintenant à la seule discrétion des employés; tout au plus, l'employeur peut-il avoir une vision d'ensemble du personnel qui est susceptible à court terme de prendre la décision de quitter son emploi. Il se trouve ainsi soumis à des départs aléatoires qui se solderont par des coupures quasi automatiques d'effectifs dans ses unités administratives.

Et, pour ce qui est des licenciements possibles, l'employeur n'a pas de contrôle non plus sur la nature des quelques postes occupés par le personnel non permanent; le seul choix dont il dispose est de sélectionner un poste ou l'autre parmi l'ensemble du personnel temporaire. Encore ici, cette marge de manœuvre est bien mince au bout du compte.

Alors dans quelle mesure les postes libérés sont-ils reliés à des services internes plutôt qu'à des services rejoignant le public? Nul ne saurait le prévoir, le décider et encore moins le garantir avec certitude. Il est donc à peu près impossible pour les autorités centrales ou les gestionnaires du ministère responsable du portefeuille d'avoir une réelle emprise sur la nature des décisions prises pour se conformer aux orientations budgétaires imposées.

Ces décisions prennent en effet une multiplicité de formes suivant les situations vécues dans chaque unité de l'appareil administratif. Ainsi, en définitive, la nécessité de respecter la cible de compressions est une obligation claire et précise qui l'emporte largement sur la consigne générale d'affecter le moins possible les services aux citoyens. Dans un tel contexte, il est indéniable que les mesures de restrictions budgétaires qui sont prises au fil des années, en réduisant les effectifs dans l'ensemble de l'appareil public, ont nécessairement des conséquences sur la quantité des services publics offerts à la population, donc sur leur accessibilité.

Comment un ministère ou un organisme peut-il offrir année après année un nombre d'actes, de prestations ou de services inchangé si son personnel est réduit de 1%, 2% ou 3% de manière récurrente? On peut certes espérer que soient imaginées des mesures de plus grande efficacité permettant de «faire autant avec moins», mais c'est une pratique qui ne s'applique pas dans toutes les organisations et qui ne vaut pas indéfiniment, après de multiples périodes de resserrement.

Il faut donc admettre que la disponibilité des services se trouve ici affectée. S'ils sont assurés par un personnel réduit, il faut s'attendre à les recevoir dans un délai accru, ce qui signifiera une attente plus grande pour les citoyens visés; des délais jugés trop longs pourront d'ailleurs

inciter certains citoyens à renoncer à se prévaloir de certains services ou à les reporter indéfiniment. C'est une réalité qui est particulièrement dure pour les réseaux de santé, de services sociaux et d'éducation. Leur rôle étant essentiellement de fournir des services directement au public, les compressions de leurs budgets y sont d'autant plus ressenties par les utilisateurs.

Comme président de l'Office de la protection du consommateur, j'ai eu à vivre cette dure réalité des délais de services qui s'allongent. L'Office a toujours offert un service téléphonique aux citoyens qui souhaitent obtenir de l'information sur le contenu de la Loi sur la protection du consommateur et sur la nature de leurs droits dans une situation donnée. Au fil des compressions annuelles, à mesure que le personnel affecté à ce service diminuait, l'augmentation des délais d'attente pour joindre un préposé était inévitable; en fait, ils ont été multipliés par deux ou par trois.

Nous avons d'ailleurs régulièrement des conversations avec la protectrice du citoyen pour expliquer la situation et démontrer que nous faisons tout le nécessaire pour maintenir l'attente à un niveau raisonnable. Mais il nous était tout à fait impossible, avec 10%, 15% ou 20% d'effectifs en moins, d'assurer la même accessibilité des services. Je sais que d'autres organisations ont vécu la même réalité.

Qu'en est-il maintenant de la qualité des services? Épineuse question... Je ne crois pas, de manière générale, que la qualité soit compromise. Le personnel chargé du service à la population, quel que soit son niveau, est bien formé, conscient de l'importance de ce qu'il fait et soucieux de bien servir chaque citoyen.

Beaucoup des gestes qui sont posés sont d'ailleurs assujettis à un certain nombre de règles, procédures, guides de toute nature qui les encadrent ou les standardisent. Quant aux professionnels membres des ordres régis par le Code des professions, les exigences de formation initiale, de perfectionnement continu et de déontologie s'ajoutent à leurs obligations.

Cela dit, on ne peut certainement pas écarter les cas de dérapage. La pression pour faire davantage ou plus rapidement peut certainement entraîner chez certains des comportements erratiques, trop de célérité, irritation ou distraction par exemple, entraînant des manquements ou des erreurs involontaires. Il faut par ailleurs reconnaître que bien des organisations évoluent dans un tel environnement, particulièrement dans le secteur privé où la rentabilité peut être une source de pression permanente pour davantage de performance.

Somme toute, ce que l'on vit à l'égard du système de santé est peut-être très représentatif de la situation qui prévaut lorsque des services sont sous pression. Selon un constat fréquent des usagers de ce système, la période d'attente pour obtenir un traitement est peut-être longue et ardue, mais une fois cette étape franchie les services obtenus sont excellents et le personnel fait montre d'une grande compétence; je l'ai vécu moi-même avec plusieurs chirurgies orthopédiques au cours des dernières années. Ce que cela met en évidence, c'est que l'accès est parfois difficile, mais que la qualité est finalement maintenue. Je ferais le pari que c'est le cas pour bien d'autres services publics.

Cela dit, je crois donc qu'il faut prendre avec circonspection l'affirmation des autorités politiques voulant que les compressions n'affectent pas les services aux citoyens. Je ne doute pas de leur bonne foi dans ces propos, il s'agit là d'une intention générale qui est sincère, mais ce serait nier la réalité administrative des organisations publiques de penser que ce vœu puisse être réalisé dans la totalité des cas, particulièrement en ce qui concerne l'accessibilité aux services.

Dans un sens, d'ailleurs, c'est un mal pour un bien. Cette idée d'effectuer des coupures qui ne s'appliquent qu'aux fonctions administratives internes sans affecter les services à la collectivité, si elle peut sembler bien fondée, comporte des effets pervers évidents. Dans une telle optique, en effet, les seuls services pouvant être coupés concerneraient, par exemple, la recherche, la planification, la communication, la gestion des ressources ou la formation du personnel. Or il s'agit de fonctions qui sont essentielles à une organisation pour assurer sa vitalité et sa pérennité; toutes les entreprises se dotent de tels services à l'interne.

En éliminant prioritairement des postes liés à ces fonctions, on prive la fonction publique des intrants humains et intellectuels qui lui sont indispensables pour jouer l'ensemble de son rôle-conseil à moyen et long terme. En érodant les capacités de réflexion au profit des services à la population, on se concentre essentiellement sur les opérations immédiates. Ce faisant, on diminue l'énergie dont dispose la fonction publique pour évaluer, analyser et planifier, ce qui limite forcément sa capacité de concevoir les nécessaires ajustements des politiques publiques. C'est le rôle de l'État qui est ainsi compromis, de même que le nécessaire équilibre entre la politique et l'administratif, ce dernier n'ayant plus la capacité d'apporter aux élus un éclairage optimal. On peut bien y être indifférent ou s'en réjouir à court terme pour des raisons financières ou idéologiques, mais les effets prolongés de ce déclin institutionnel ne peuvent être que négatifs pour la collectivité.

Ce n'est d'ailleurs pas le seul effet collatéral potentiel de ces resserrments budgétaires. Les réductions d'effectifs ont très souvent obligé les ministères et organismes à se départir d'abord et avant tout de leurs employés les plus jeunes, évidemment nombreux dans les effectifs n'ayant pas acquis la permanence et pouvant être licenciés. C'est donc à répétition que de jeunes recrues de tout niveau, souvent très prometteuses et très dynamiques, ont dû être remerciées.

À cela s'ajoute une autre mesure administrative de compression visant cette fois les effectifs qui a nui à l'intégration de nouveaux éléments dans la fonction publique. Au cours d'une période allant de 2004 à 2015, une règle formelle du Conseil du trésor ne permettait généralement de remplacer les employés quittant pour la retraite que dans un cas sur deux : le départ de deux employés âgés ne pouvait donner lieu qu'à l'engagement d'un seul nouvel élément.

Cette mesure, qui diminuait le recrutement possible de jeunes employés, a en quelque sorte perturbé le renouvellement naturel de la fonction publique, qui devrait normalement intégrer les diverses tranches d'âge de la population de manière égale et successive. Ce déséquilibre démographique est une réalité dont le public et les observateurs sont peu conscients, mais qui est ressentie à l'interne.

Au-delà des chiffres et des statistiques, ces mesures ont également un effet psychologique négatif sur le personnel. Elles distillent un message selon lequel on peut encore et toujours comprimer l'appareil administratif sans qu'il y ait de conséquences notables ou importantes. Un tel discours a évidemment un effet pernicieux sur les employés qui restent pour assurer la continuité en leur donnant l'impression qu'ils ont la responsabilité de toujours faire autant et même davantage avec moins de ressources.

La contrariété est d'autant plus grande lorsque, en raison de ces compressions d'effectifs, les unités administratives sont obligées d'avoir recours à de l'expertise externe, des consultants rémunérés en honoraires, pour effectuer le travail. Cette éventualité fait l'objet de beaucoup de récriminations, notamment parce que les coûts alors engendrés sont souvent supérieurs à ce qu'ils auraient été si le travail avait été réalisé à l'interne par du personnel régulier.

Cela dit, rien n'est simple dans la gestion de l'État et aucune des mesures dont dispose le gouvernement pour assurer l'équilibre budgétaire et ne pas accroître sa dette ne constitue une panacée. Malgré ses incontestables inconvénients, la méthode de resserrement budgétaire dont j'ai parlé jusqu'ici a tout de même quelques mérites. D'abord, elle

est efficace, en ce sens que l'appareil administratif «livre la marchandise», comme on dit dans le jargon, sous peine d'être dans l'embarras. Le résultat est que les cibles sont atteintes avec un degré de succès qui est largement satisfaisant pour le gouvernement.

En plus, dans un contexte où tous les ministères et tous les organismes s'attendent à des compressions, il devient beaucoup plus difficile de présenter des demandes pour des augmentations d'effectifs ou de ressources financières pour divers motifs. Désormais, tous s'attendent à la réponse classique des autorités du Conseil du trésor face à leurs demandes: «Excellent projet, reste pour vous à trouver son financement à l'intérieur de votre budget actuel.» Bref, les compressions envoient un message clair quant à la frugalité qui doit prévaloir à l'égard de toutes les dépenses. Cela contribue largement à freiner la tendance naturelle et permanente de toute organisation à grossir au chapitre des effectifs et des ressources.

En plus, lorsque les resserrements se répètent d'année en année, il devient à peu près inévitable de repenser les façons de faire. Dans un contexte où les ressources sont toujours disponibles et se maintiennent, il peut facilement s'installer une routine et une certaine facilité dans la prestation de services. Mais lorsque les vivres commencent à manquer, il devient impérieux de rationaliser et de repenser radicalement les façons de procéder. Ces mesures peuvent donc être une incitation très forte à l'innovation et à la créativité dans la prestation de services au public, par exemple en ayant recours aux transactions électroniques. J'ai en tête plusieurs exemples où ce fut effectivement le cas, au bénéfice ultime de l'administration et des citoyens.

Et, finalement, ces mesures ont indéniablement l'effet positif de dégager à moyen terme une marge de manœuvre au gouvernement pour les nouvelles initiatives qu'il souhaite mettre en place en vertu de son programme politique. Tous les gouvernements sont élus avec des projets qui leur sont chers; en l'absence de quelque marge de manœuvre budgétaire, toute intervention devient impossible.

En comprimant la machine administrative pendant quelques années, on peut ensuite faire le choix de réinjecter certaines sommes dans des secteurs névralgiques. Au cours des dernières décennies, plusieurs des actions prioritaires des divers gouvernements ont ainsi bénéficié de crédits supplémentaires quant à certains aspects des politiques suivantes: lutte contre la corruption, santé, éducation, sécurité publique, environnement, etc.

Somme toute, le bilan que l'on peut dresser de cette méthode se doit d'être nuancé. Il est certain qu'elle est très difficile à vivre pour l'administration et pour plusieurs citoyens. Elle entraîne une lente érosion des services publics dont l'accessibilité se trouve diminuée d'année en année. Et cela a des répercussions tant chez les fonctionnaires à l'interne, qui voient leurs moyens d'action constamment remis en question, que chez plusieurs clientèles à l'externe, souvent les plus vulnérables et les plus dépendantes des services étatiques. Car il est utopique de croire qu'une compression récurrente des ressources n'a pas pour effet d'affecter à moyen terme la capacité de la fonction publique à servir ses clientèles adéquatement, qu'il s'agisse des citoyens à l'externe ou des autorités politiques à l'interne.

Malgré cela et même si elle est décriée par plusieurs observateurs et critiquée par le public, elle comporte d'indéniables avantages pour les autorités politiques, et plusieurs partis n'ont pas hésité à l'utiliser. Dans la mesure où celles-ci font le choix de conserver l'essentiel des programmes existants, et plusieurs motifs valables militent en ce sens, cette méthode pour atteindre l'équilibre budgétaire a fait ses preuves à de multiples reprises sous différents gouvernements. Elle a toutes les chances de conserver sa primauté dans le palmarès des mesures à prendre lorsque des compressions sont requises.

Les solutions de rechange comportent généralement des risques politiques beaucoup plus importants. Qu'elles visent les dépenses ou les revenus, elles donnent souvent lieu à d'inévitables confrontations, soit avec le public en général, soit avec des clientèles, des groupes de pression ou, même, des ministères particuliers. Comme je te le disais dans une autre lettre, attends-toi donc d'y consacrer une part de tes énergies au cours de ton éventuelle carrière au sein de l'administration publique. C'est ce que j'ai fait de mon côté, à des degrés divers, pendant probablement la moitié des 40 années où j'y ai travaillé.

P.-S. Anecdotiquement, je te signale que, comme président de l'Office de la protection du consommateur, les contraintes budgétaires draconiennes subies par cet organisme et décrites dans une de mes lettres précédentes ont été la source de l'un des moments les plus pénibles de ma carrière dans la fonction publique.

En 2007, au moment où j'entrais en fonction, l'émission de télévision *La facture*, consacrée à la consommation, soulignait sa 400<sup>e</sup> émission et m'invita à cette occasion à donner une entrevue en tant que nouveau président d'un organisme depuis longtemps partenaire de leur équipe

journalistique. Je n'avais pas vraiment le choix de refuser cette invitation, même si je venais d'entrer en fonction et que je n'avais qu'une connaissance limitée des dossiers de l'Office: advienne que pourra, me disait-on et me suis-je dit!

Eh bien, l'animateur, bien documenté et fort chevronné par ailleurs, me questionna avec précision et insistance sur l'état des effectifs de l'Office, en particulier sur le nombre d'enquêteurs disponibles pour vérifier l'application de nombreuses lois sous la surveillance de l'Office et le nombre de juristes pouvant se charger des poursuites à l'égard des commerçants qui contrevenaient à ces lois.

Nous avons su par la suite que le thème de l'émission était « L'Office de la protection du consommateur à bout de souffle »; elle s'est déroulée à peu près dans les termes suivants: « Monsieur le président, comment pouvez-vous prétendre défendre 7 millions de consommateurs avec des troupes aussi décimées? Allez-vous tolérer une pareille situation? Qu'entendez-vous faire pour protéger le public adéquatement et remplir votre mandat? » Le jour de la diffusion de l'émission, le 26 février 2008, j'ai dû aborder le même thème lors d'une émission radiophonique à une heure de grande écoute sur le thème cette fois de « L'OPC, comme peau de chagrin? ».

On m'ouvrait toute grande la porte pour critiquer la situation et, indirectement, la politique gouvernementale en matière budgétaire, si je laissais entendre que l'Office ne pouvait évidemment pas remplir pleinement son mandat dans un tel état de dénuement. Or, loyauté oblige, je considérais ne pas pouvoir faire ou évoquer un tel constat sur la place publique.

Ce n'est pas le rôle d'un président d'organisme de critiquer le gouvernement publiquement sur les politiques qu'il se doit d'appliquer. D'autant plus que j'entendais m'adresser rapidement à ces mêmes autorités gouvernementales pour tenter de corriger la situation budgétaire de l'Office.

Bref, lors de ces entrevues, par mon silence obligé, j'ai dû moi-même reproduire passivement le discours qui consiste à éviter de dire que les mesures budgétaires ont pu affecter les services aux citoyens. J'en fus quitte pour une grande coulée de sueur sous mon complet fraîchement pressé.

Par la suite, j'ai été très surpris de voir, en croisant certains ministres à l'Assemblée nationale pour l'étude de projets de loi de l'Office, que plusieurs d'entre eux se souvenaient de cette entrevue et me disaient avec un certain amusement: « *Tu as dû mieux comprendre ce jour-là ce que nous, ministres, vivons au jour le jour avec les médias...* »



## Le « bien commun », concept relatif

---

Tu as raison lorsque tu affirmes que les coupes budgétaires te semblent appliquées d'une manière inéquitable à l'égard des ministères et organismes. C'est vrai et, de fait, elles n'ont pas à l'être.

Les orientations privilégiées par les élus pour arriver à un budget conforme à leurs objectifs ont peu à voir avec l'équité entre les entités de l'appareil administratif. Ainsi, il est tout à fait possible que les besoins dans un secteur objet de coupures soient plus criants que ceux d'un secteur épargné.

Même réalité pour l'attribution des marges de manœuvre dégagées périodiquement pour renforcer les programmes existants ou pour en créer d'autres. Elles ne sont pas distribuées de manière égale entre les entités qui revendiquent légitimement davantage de ressources. Non, elles correspondent essentiellement aux priorités du jour du gouvernement. Par exemple, au cours des dernières années, une grande partie des marges de manœuvre créées par des coupes budgétaires d'application générale ont été orientées vers des secteurs comme la santé et l'éducation ou, plus marginalement, vers des diminutions d'impôts.

L'exercice budgétaire est soumis à des orientations essentiellement politiques. Plus largement, c'est aussi le cas pour les autres arbitrages que l'État doit effectuer en une multitude d'occasions : projets de loi ou de règlement, décisions diverses en matière d'autorisations, de subventions, d'exemptions, etc. Toutes ces interventions ont pour finalité d'assurer le mieux-être de la collectivité ; elles sont faites au nom du « bien commun » dans le sens que le perçoit le gouvernement du jour.

On a beaucoup écrit sur ce concept ou sur celui de l'« intérêt public ». Quant à moi, je n'ai pas l'intention ni la capacité de tenter de définir ces concepts ; ils sont l'objet d'analyse et de réflexion de plusieurs disciplines,

comme la science politique, l'éthique publique et la philosophie, et plusieurs visions se sont développées pour tenter de mieux les cerner (utilitariste, consensuelle, etc.).

Dans le contexte de ma vie professionnelle, l'expérience m'a simplement enseigné que les gouvernements qui se succèdent ont tous la conviction que leurs interventions ont pour but de protéger d'abord et avant tout les intérêts de la communauté; il s'agit là du point de départ de toute l'action politique et de ses acteurs. Pour moi, le bien commun, tel qu'on en parle ici, est donc une finalité à géométrie variable à laquelle il faut s'adapter!

L'application concrète de ce qui constitue le bien commun dans un cas donné varie grandement, en effet, selon les valeurs qui animent la personne qui l'invoque pour justifier ses opinions ou ses actes. Chacun d'entre nous a le loisir de développer sa propre conception de ce qui serait bénéfique pour la collectivité à l'égard d'une foule de problématiques que l'État est appelé à trancher: accommodements raisonnables en matière religieuse, neutralité religieuse de l'État et de ses services, aide médicale à mourir, fixation de l'âge pour le droit de vote, âge de la retraite obligatoire, privatisation de sociétés d'État, comme la Société des alcools ou Hydro-Québec, etc. Le concept suscitera des opinions bien différentes, voire opposées, selon que la personne qui les exprime loge à gauche, au centre ou à droite, pour reprendre cette qualification classique des interventions de l'État.

Comme citoyen, il nous est relativement facile de se faire une opinion sur un sujet donné. On se fonde alors spontanément sur nos propres convictions et notre expérience personnelle. Voilà un cadre de référence relativement limité et qui nous est familier; d'ailleurs, plus notre cadre de référence est étroit, plus il est facile de se faire une opinion... Par bonheur, nous n'avons pas à justifier publiquement comment nous en sommes arrivés à développer notre point de vue, aussi bien quant au processus suivi que sur le fond. Le tout demeure dans le domaine privé, à moins de faire le choix de nous exposer sur la place publique, auquel cas nous devons nous expliquer.

Le cadre d'intervention de l'État dans ses réflexions et son action vers le bien commun est évidemment tout autre. Il doit prendre en considération la multitude des points de vue exprimés dans la collectivité, analyser l'ensemble des principes et des données pertinentes à la question, trancher celle-ci dans un sens ou dans l'autre et, finalement et surtout, imposer sa conclusion aux citoyens par les mécanismes de coercition

dont dispose la puissance publique. Ainsi sanctionnée, cette conception du bien commun devient désormais celle avec laquelle chacun doit composer, non pas en termes de convictions personnelles, mais en termes d'obligation citoyenne.

Ce concept de « bien commun » n'en est pas pour autant moins relatif pour ceux qui nous gouvernent. Pour en tenir compte de leur mieux, la recette idéale n'existe pas : il n'y a ni ingrédient miraculeux ni processus providentiel. Chaque arbitrage qu'il faut réaliser, chaque décision qu'il faut prendre se situe dans un contexte unique et suppose une analyse et une démarche qui lui sont propres.

Cela dit, il existe à tout le moins un élément déterminant dans cette démarche : les valeurs fondamentales et le programme politique qui animent le parti qui forme le gouvernement. Chaque parti se singularise dans le débat public par la défense de certains principes qu'il souhaite mettre en application dans la multitude des politiques publiques existantes et à venir. Par exemple, un parti de droite sera naturellement plus sensible aux valeurs que représentent la liberté et la responsabilité individuelle, alors qu'un parti de gauche militera davantage pour celles orientées vers la solidarité et l'équité sociale. Un programme politique en sera évidemment le reflet.

Bien entendu, les promesses plus ponctuelles qui animent chaque campagne électorale se situent en cohérence avec les valeurs de base du parti. Toutes ces intentions éminemment politiques expriment en toute transparence la conception du bien commun du parti dont elles émanent ; il s'agit là du *credo* de base qui devrait imprégner l'action d'un éventuel gouvernement dans chacune de ses interventions. Les membres qui militent au sein de ce parti ne manqueront d'ailleurs pas d'en être les gardiens et de le rappeler à leurs dirigeants à la moindre incartade.

Mais par-delà ces documents conçus dans la perspective des visions propres à un parti politique, tout peut arriver ensuite lorsque le test de la réalité rejoint les dirigeants de ce dernier lorsqu'ils sont appelés à former un gouvernement après une élection. C'est alors que se dressent les multiples contraintes propres à l'incarnation d'une idée dans la réalité : d'abord, les exigences de la transposition d'une intention vertueuse dans un projet de politique gouvernementale viable, puis celles d'un débat démocratique ouvert à l'égard de ce projet.

La première de ces deux étapes s'effectue à l'intérieur de l'appareil administratif où l'expertise de la fonction publique prend tout son sens : il s'agit ni plus ni moins de transformer la finalité recherchée en

comportements individuels requis de la part des citoyens visés. Il ne suffit plus à ce stade de définir les principes généraux que l'on voudrait voir respecter dans la collectivité. Non, il faut maintenant établir des normes précises de comportements – obligations ou interdictions légales d'agir dans un sens donné – qui vont s'imposer à certains acteurs et qui pourront être dûment sanctionnées en cas de non-respect. Par exemple, on ne peut tout simplement pas dire que «tout conducteur d'un véhicule sur une autoroute doit se comporter avec prudence et courtoisie»; il faudra plutôt décrire ce que signifient ces deux exigences dans une foule de situations précises.

Les normes ainsi élaborées doivent passer différents tests qui assureront la viabilité du projet. Principalement, celui de l'*opportunité*: pertinence de la mesure par rapport au problème à résoudre et comparaison avec les autres voies possibles; celui de la *légalité*: respect de la Constitution, des chartes des droits et libertés de la personne et des engagements internationaux; celui de la *faisabilité administrative*: intelligibilité et précision des normes, capacité de les mettre en œuvre, d'en vérifier l'application et d'en obtenir la sanction devant un tribunal; et celui du *financement*: disponibilité des ressources humaines, financières et autres requises pour assurer l'application et la sanction des nouvelles normes de manière efficace. Ce n'était là que quelques exemples.

Il y a là matière à bien des débats et c'est l'occasion pour la fonction publique d'aller au fond des choses et de bien conseiller les élus en leur donnant son point de vue à l'égard de la mesure envisagée et de ses normes d'application. Ce dialogue essentiel entre le politique et l'administratif peut être très délicat; il implique un esprit d'analyse à toute épreuve, une imagination créatrice et une grande diplomatie.

Dans ces échanges, il arrive fréquemment que des mesures de rechange soient suggérées aux autorités politiques pour atteindre les objectifs recherchés ou des objectifs similaires ou connexes. L'approche envisagée au départ n'est peut-être pas légale ou simplement faisable, mais d'autres peuvent être imaginées. Il est donc fréquent que des transformations de l'idée originale soient requises à cette étape. La recherche du bien commun, tel qu'initialement conçu, subira alors quelques ajustements devant la dure réalité d'une mise en application effective.

Une fois cette première étape franchie à l'intérieur des officines gouvernementales, le projet sort finalement de l'ombre afin d'affronter une autre réalité encore plus exigeante: le débat démocratique nécessaire à son adoption. La forme de ce débat variera considérablement suivant

qu'il s'agit d'un projet de loi, d'un projet de règlement, d'une politique, d'une décision, par exemple, d'une autorisation, d'une subvention ou d'une exemption.

Dans la plupart des cas, ce débat devrait permettre de s'exprimer, à la fois au grand public, aux citoyens directement touchés, aux groupes de pression intéressés, aux experts de la question et, bien sûr, à l'ensemble des médias, le tout évidemment sous le regard critique de l'opposition parlementaire. Bref, bien des « débats » en perspective sur la place publique pour notre vertueux projet.

Au cours de ce processus de consultation, des appuis se manifestent, des dénonciations fusent, des critiques éclairées sont formulées dans une atmosphère pouvant aller de sereine à franchement hostile. Dans cette mêlée, le ministre porteur du projet et le gouvernement font face à plusieurs défis.

D'une part, une écoute positive peut assurément bonifier le projet ; c'est le moment en effet où toutes les perspectives se manifestent et un esprit ouvert permet d'en tirer profit pour améliorer le projet final. D'autre part, le sens tactique doit être omniprésent pour éviter les écueils fatidiques ; certaines interventions ne visent qu'à torpiller le projet dans son entier ou à le reporter indéfiniment. Le discernement est ici essentiel et la fonction publique joue encore un rôle-conseil important pour aider à « séparer le bon grain de l'ivraie » parmi les commentaires et critiques reçus.

Dans ce qui apparaît souvent comme une course à obstacles, les remises en question, compromis et concessions sont nécessairement au rendez-vous pour obtenir le consensus requis autour du projet. C'est souvent à ce prix, lequel comporte aussi bien du positif que du négatif, que ce dernier survivra.

Mais au fil d'arrivée, au terme de tous ces arbitrages, il faut s'attendre à ce que le résultat final s'éloigne aussi bien du programme du parti gouvernemental que du projet initialement promu par le ministre et, sans aucun doute, de la vision optimale que le gouvernement pouvait en avoir. Il y a déjà quelques siècles, le grand fonctionnaire Talleyrand aurait déjà eu cette phrase célèbre maintes fois citée depuis : « La politique est l'art du possible. » Cela demeure tout aussi vrai aujourd'hui malgré l'évolution qu'a pu connaître notre système politique.

Avec comme résultat que le processus décisionnel en démocratie peut facilement sembler déroutant. D'abord, il a souvent pour objet des enjeux d'une grande complexité dont l'ensemble des tenants et aboutissants n'est

pas nécessairement perceptible pour chacun de nous. Il est à juste titre perçu comme étant imprévisible parce que fondé d'abord et avant tout sur une rationalité politique qui ne possède pas toujours de critères objectifs de référence, mais qui est souvent plutôt à la recherche du consensus le plus large possible et d'une voie de passage vers une fin acceptable.

Et, bien que certaines étapes de son cheminement soient publiques et connues des citoyens, il comporte malgré tout plusieurs zones obscures; tous les motifs derrière une orientation gouvernementale ne sont pas toujours exprimés de manière transparente. Tout cela le rend en quelque sorte insaisissable, et même quelquefois suspect, aux yeux du citoyen y cherchant une rationalité limpide.

Oui, il existe bel et bien un caractère relatif dans l'idéal collectif que cherche à atteindre le politique au nom du bien commun. Cette réalité est au cœur même du débat démocratique: ce sont des conceptions différentes de cet idéal qui s'affrontent lors du processus électoral. Tous les débats qui en découlent pour s'emparer du pouvoir et l'exercer par la suite sont essentiellement le reflet de l'opposition entre ces visions.

Dans cette joute politique qui implique stratégies, tactiques et confrontations, souvent teintées de partisanerie, la fonction publique a le mandat essentiel, je le répète, d'éclairer la réflexion des élus avec la plus grande objectivité. Il y a en effet dans le processus démocratique un lieu et un moment où une telle exigence doit avoir sa place et être prise en compte, et c'est à la fonction publique, comme institution, que cette tâche est confiée. Voilà de quoi je t'entreprendrai dans ma prochaine lettre.

P.-S. Pour illustrer comment la société québécoise peut se distinguer d'autres en Amérique du Nord eu égard à notre conception du bien commun, j'aimerais revenir sur deux dossiers politiques récents, en 2017, où plusieurs groupes de citoyens ont spontanément manifesté leur volonté d'être taxés ou de renoncer à des baisses d'impôts, et cela, pour des motifs d'équité.

Je pense d'abord ici à la politique culturelle fédérale en matière de contenu numérique touchant en particulier l'entreprise Netflix. Le gouvernement fédéral a rendu publique la signature d'une entente avec cette entreprise prévoyant un éventuel contenu canadien et, même, francophone. Toutefois, à mesure que des explications étaient données, le public a rapidement compris que cette entente signifiait que l'entreprise en question continuerait à ne pas faire payer à ses clients la taxe sur les produits et services qui s'applique à plusieurs de ses concurrents. Eh bien, tu l'as constaté comme moi, un tollé général s'en est suivi pour

exiger que les services de cette entreprise soient assujettis à cette taxe, laquelle, faut-il le rappeler, est assumée ultimement par les utilisateurs de services, donc par plusieurs d'entre nous, et non par l'entreprise elle-même!

Le second dossier, québécois cette fois, concerne de potentielles baisses d'impôts que le gouvernement actuel envisage de consentir après avoir enfin obtenu une situation budgétaire favorable. Ce dernier avait imposé en début de mandat des coupes budgétaires importantes qui lui ont permis d'atteindre l'équilibre et même de dégager certains surplus budgétaires. Il entend maintenant utiliser ces surplus à différentes fins, dont à la réduction des impôts de certains contribuables. Eh bien encore là, plusieurs groupes ont critiqué cette approche, préférant voir les services s'améliorer, en particulier ceux qui avaient fait l'objet de coupes budgétaires, que de voir les impôts diminuer.

Cela démontre bien à quel point nous sommes pour plusieurs attachés aux services publics dont nous jouissons, à une meilleure équité fiscale et sociale et à un État vigilant sur le plan de la solidarité. Ce n'est pas le cas de toutes les sociétés et cela conditionne grandement l'exercice du pouvoir chez nous.

Avant de te quitter, sur un tout autre sujet, j'aimerais revenir sur l'importance du *test de faisabilité*, mentionné plus haut, que les idées novatrices doivent passer afin de voir le jour. On a souvent l'impression qu'une bonne idée trouvera toujours son application. J'ai pu observer qu'au contraire il arrive qu'une idée formidable ne puisse être retenue tout simplement parce que les mesures qu'il faudrait introduire pour assurer sa réalisation, je parle ici de lois, règlements, directives et processus administratifs d'application, sont pratiquement impossibles à concevoir ou à mettre en place, ou seraient d'une lourdeur qui l'emporterait sur le bénéfice escompté.

Et quand les autorités passent outre à ces difficultés et s'entêtent à vouloir réaliser un projet, les conséquences peuvent être catastrophiques sur le plan administratif. J'ai à l'esprit le fameux dossier du registre des armes à feu mis sur pied par le gouvernement fédéral il y a de nombreuses années et maintenant aboli. Sa mise en place a été d'une complexité et d'une lourdeur sans précédent et elle a coûté des centaines de millions de dollars aux contribuables canadiens, beaucoup plus que ce qui avait été envisagé au départ. Le tout s'est finalement révélé fonctionnel, mais est-ce que les sommes englouties pour rendre ce registre fonctionnel à l'échelle canadienne valaient véritablement les bénéfices obtenus?

Personnellement, j'ai eu quelques idées vertueuses qui, je crois, passeraient difficilement ce test. À l'âge de 17 ans, j'ai été intercepté à deux reprises pour excès de vitesse en l'espace de trois mois, et cela, à peine après avoir obtenu mon permis de conduire; j'avais écopé à deux reprises d'une amende de 100\$, une somme considérable à l'époque. J'en étais outré et j'avais alors imaginé qu'il serait beaucoup plus juste que les amendes imposées en matière pénale soient proportionnelles au revenu du contrevenant. Une amende de 100\$ constitue pour un étudiant ou un chômeur une pénalité extrêmement sévère, alors qu'elle sera sans grande conséquence pour une personne dont le revenu est élevé. Peut-être, mais pratiquement, quel revenu faudra-t-il considérer, comment le calculer et qui le fera, à l'égard de quelle année fiscale, et faudra-t-il prévoir un montant d'amende minimal et maximal pour les cas extrêmes, etc.? Pas simple du tout... Cela dit, j'ai oui dire à quelques reprises que la Suède avait introduit un tel système il y a plusieurs années...

De la même façon, j'ai toujours estimé que toute personne devrait avoir le droit de vote, incluant les enfants de 0 à 18 ans, ceux-ci exerçant leur droit de vote par l'intermédiaire de leurs parents. Somme toute, ces personnes mineures sont des personnes et des citoyens à part entière et les décisions prises par les gouvernements les affecteront à court, moyen et long terme. Peut-être, mais pratiquement, comment déterminer lequel des parents voterait pour chacun des enfants et que se passerait-il en cas de divorce, de séparation, d'absence, de maladie, d'incapacité ou de mort? Ouf, quasi inextricable...

Bref, passons à autre chose et laissons de côté les «fausses bonnes idées».

## L'objectivité, devoir absolu

---

Non, comme tu me le fais remarquer, il n'y a pas lieu de s'offusquer du fait que les acteurs politiques ont une conception du bien commun teintée des valeurs dont ils font la promotion, ni même d'ailleurs qu'ils sont soucieux de leur réélection : il s'agit là de la meilleure façon pour eux de s'assurer qu'ils peuvent imprimer dans la collectivité leur conception de la société idéale. Ce qui serait dommage cependant, c'est que l'appareil administratif participe au même biais et endosse inconditionnellement les mêmes perspectives. Là n'est pas son rôle dans un système démocratique.

Même si elle est au service du gouvernement du jour, la fonction publique doit conserver toute son indépendance dans son rôle de conseil et d'accompagnement du politique dans la recherche du bien commun et de l'intérêt général, en amont et en aval des orientations et des décisions prises. L'article 5 de la Loi sur la fonction publique exprime bien d'ailleurs cette double allégeance dans le chapitre II portant sur les « Droits et obligations des fonctionnaires », dans la section I « Conditions du service » traitant des « Normes d'éthique et de discipline » auxquelles ceux-ci sont assujettis :

5. Le fonctionnaire est tenu d'office *d'être loyal et de porter allégeance à l'autorité constituée.*

Il doit exercer ses fonctions *dans l'intérêt public, au mieux de sa compétence, avec honnêteté et impartialité* et il est tenu de traiter le public avec égards et diligence (c'est moi qui souligne).

Le deuxième alinéa résume très bien selon moi la finalité même de la fonction publique: mettre toutes ses compétences à la recherche du bien commun avec une attitude objective. L'article parle ici d'impartialité, très proche de la notion de «neutralité politique» dont il est question, nous l'avons déjà vu, dans cet autre article de la loi:

10. Le fonctionnaire doit faire preuve de neutralité politique dans l'exercice de ses fonctions.

À mon sens, cette neutralité nécessaire en présence de dirigeants élus constitue l'un des volets de l'impartialité générale requise dans l'exercice de ses fonctions.

Ces trois devoirs, l'honnêteté, l'impartialité et la neutralité, sont les composantes de base de l'exigence générale d'objectivité dont j'ai parlé à la fin de ma dernière lettre. Le dictionnaire *Petit Robert* définit ainsi le qualificatif *objectif* au sens où je l'entends ici: «Se dit d'une description de la réalité (ou d'un jugement sur elle) indépendante des intérêts, des goûts, des préjugés de la personne qui la fait.»

On ne saurait mieux dire. La loi confie à la fonction publique le devoir de saisir les problématiques qui lui sont soumises dans toutes leurs dimensions et d'évaluer l'ensemble des solutions qu'on peut leur apporter, en faisant abstraction de ses opinions personnelles. J'ai mis quelques années à le réaliser, mais cette attitude d'esprit est probablement ce qui caractérise le mieux notre mandat au service de l'État et elle est probablement celle qui est le plus difficile à atteindre.

Le politique situe ses orientations, je l'ai déjà souligné, dans le sillage des valeurs du parti dont il porte l'étendard, de son programme courant, des consultations et des sondages effectués pour tâter le pouls du consensus social. L'appareil administratif situe ses analyses et recommandations en complément de ces influences conjoncturelles; il cherche à élargir la perspective en allant sans préjuger au cœur du problème en termes de valeurs en cause, d'équilibre possible entre celles-ci et de solutions potentielles dans la perspective de l'intérêt public. Somme toute, il s'agit de permettre aux autorités politiques de prendre une décision finale en bénéficiant du meilleur éclairage possible: nous voilà bel et bien au cœur de notre raison d'être et de l'un de nos plus grands défis.

Des fonctionnaires diront spontanément: «Oui, la neutralité, l'impartialité, l'objectivité, aucun problème de mon côté, j'y adhère tout à fait et je les mets en pratique très naturellement!» Je ne crois pas que les

choses soient aussi simples, car il y a plusieurs obstacles de taille qui se dressent devant nos intentions et nos efforts pour adopter ces nobles attitudes d'esprit.

L'obstacle principal vient du fait que nous sommes tous des êtres de subjectivité : comme individu, chacun de nous est le résultat de sa réalité génétique et existentielle (l'inné et l'acquis, quoi) qui forge nos perspectives, tout en les limitant. Ce sont là des conditionnements puissants qui ne favorisent pas naturellement une sensibilité, une vision et une compréhension qui seraient universelles. La somme des expériences humaines pourrait sans doute ouvrir la voie à une telle perspective, mais elle nous est bien sûr inaccessible.

Ainsi, notre premier obstacle vient de nous-même et il s'incarne « malheureusement », si je puis dire, dans nos valeurs et nos opinions personnelles. Pas facile de s'en abstraire pour aller à la recherche d'autres points de vue, d'autres perspectives et, surtout, de les analyser, les comprendre et les évaluer avec le plus grand détachement.

Tout effort de distanciation par rapport à sa propre pensée est nécessairement difficile. Et il l'est d'autant plus si on adhère profondément à un système intégré de valeurs, à une idéologie au sens large du terme, que ce soit sur le plan économique ou social (libéralisme, socialisme, communisme, etc.) même sur le plan religieux ou spirituel (athéisme, agnosticisme, christianisme, etc.), pour ne donner que ces exemples.

Oui, à mon avis, tout système de valeurs ou de pensée qui entend répondre globalement à nos interrogations existentielles au moyen d'un cadre de référence déterminé ne peut que manquer une partie de la réalité de nos vies individuelles et des exigences de la vie collective. Celles-ci sont d'une telle complexité que toute tentative de les réguler en donnant priorité à certaines valeurs plutôt qu'à d'autres, si louables soient-elles, ne peut convenir à toutes les situations réelles ou potentielles auxquelles l'expérience humaine peut donner lieu. En outre, la plupart de ces systèmes de pensée ont un côté dogmatique et ne résistent pas à la tentation de classer les comportements de manière manichéenne : c'est bien ou mal, acceptable ou non acceptable.

Je ne suis pas personnellement contre les systèmes de valeurs ni contre le militantisme qu'il peut engendrer. Individuellement, nous avons tous besoin de valeurs pour mener notre existence, et notre système démocratique lui-même évolue grâce à l'expression publique de valeurs et d'opinions personnelles diverses. Les partis politiques eux-mêmes construisent de tels systèmes de valeurs et constituent des lieux légitimes

de revendications. Je dis seulement que, lorsqu'il s'agit de conseiller de manière objective les autorités qui doivent arbitrer les conflits de valeurs survenant dans la société, une adhésion trop stricte à de tels systèmes ne nous facilite pas le travail.

Un autre obstacle à notre objectivité professionnelle peut aussi venir de notre environnement immédiat; il s'agit de l'influence de notre propre milieu de travail. À cet égard, il y a d'abord la tentation de se conformer simplement aux intentions politiques exprimées: «On sait ce que le gouvernement ou le ministre veut, pourquoi analyser d'autres approches que l'on sait devoir être mises de côté?» À l'inverse, il y a l'autre tentation, celle de s'opposer: «On sait ce que le gouvernement veut faire de toute façon et on se doit donc de privilégier autre chose, ne serait-ce que pour forcer la discussion.» Non, ici, la complaisance ou l'esprit de contradiction n'ont pas leur place.

Dans notre milieu de travail, il y a aussi la tradition administrative en vigueur qui peut peser lourdement sur nos analyses. On a déjà examiné la mesure que propose le ministre, on s'est fait une idée là-dessus, alors on la maintient tout simplement sans ressentir le besoin de la réexaminer: «On a toujours été contre cette mesure...»

Finalement, on peut également être sous l'influence des nombreux consensus sociaux; certaines valeurs ambiantes sont très fortes et conditionnent la pensée de tous. Il peut donc être difficile de tenter de les nuancer ou de les mettre de côté: par exemple, il ne sera jamais facile de proposer une mesure politique qui défavorise les aînés, les étudiants, les personnes handicapées, etc. Ces groupes ne risquent-ils pas alors de devenir intouchables, nous obligeant à considérer tout bénéfice étatique les concernant comme des droits acquis, et cela, aux dépens peut-être d'autres catégories de citoyens devenus plus vulnérables?

Voilà toute une gamme d'influences dont il faut être conscients... le plus possible en se rappelant humblement que nul n'est parfait dans sa quête d'objectivité. Les fonctionnaires ne sont pas des anges qui voltigent au-dessus du réel, mais bien des êtres incarnés dans une réalité personnelle et professionnelle. Pour les aider dans leur recherche d'«absolu et de vérité», ils ne sont d'ailleurs aucunement démunis et bénéficient d'atouts organisationnels précieux; pour cela, ils peuvent notamment:

- *miser sur la mémoire institutionnelle*: il y a bien peu de questions liées aux politiques appliquées par les ministères et organismes qui n'aient fait l'objet d'analyse par le passé. Les archives et les individus d'expérience sont une source de savoir constituant une

excellente base de départ. Et s'il faut travailler « dans le neuf », les équipes en place ont habituellement une excellente expérience en évaluation de politiques; il y a là un savoir et un savoir-faire de haut niveau bien particuliers au gouvernement;

- *recourir aux universitaires et aux experts*: dans une société démocratique comme la nôtre, nous avons la chance de pouvoir compter sur des institutions de haut savoir, comme les institutions d'enseignement, dont les membres s'intéressent à peu près à tous les champs d'études. Il est bien rare que des experts ne puissent contribuer à la réflexion et conseiller judicieusement sur un aspect ou un autre de la problématique à l'étude;
- *consulter le milieu visé*: les personnes qui dans la pratique vivent la problématique qui nous intéresse sont normalement très bien au fait de sa nature et des diverses options envisageables pour la résoudre en tout ou en partie. Ces intervenants, dispensateurs ou usagers des services en cause par exemple, sont les premières personnes à consulter dans nos réflexions;
- *vérifier les expériences étrangères*: il est bien rare qu'une problématique n'ait pas été examinée ailleurs au Canada ou dans d'autres juridictions proches de la nôtre. En effet, les questionnements en matière de politiques publiques sont relativement universels dans les pays développés et l'on trouve généralement des expériences étrangères pour nous éclairer. Les travaux de recherche d'un organisme international comme l'OCDE peuvent être à cet égard d'une grande utilité, tout comme ceux de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP;
- *travailler en équipe*: ne jamais oublier l'importance de mettre tous les esprits à contribution. Du choc des idées jaillit souvent la lumière, comme nous le rappelle un vieux dicton; la diversité des perspectives est essentielle et ne peut que favoriser la réflexion et la créativité;
- *réfléchir dans une perspective gouvernementale*: la complexité des enjeux traités requiert généralement l'implication et l'adhésion de plusieurs acteurs gouvernementaux. Leur vision complémentaire est de nature à nuancer la perspective première du ministère concerné; agir en vase clos est presque toujours contre-productif. Les mesures élaborées dans une perspective gouvernementale pourront compter sur de multiples alliés dans leur acceptation et leur mise en œuvre.

Il y a là de quoi bien alimenter l'analyse de la problématique et l'élaboration des solutions possibles. C'est une synthèse du tout qui devra être présentée aux autorités politiques... pour décision de leur part. Oui, ici intervient une autre obligation du fonctionnaire qu'il faut sans cesse rappeler, la loyauté: que l'on soit d'accord ou non, celle-ci exige qu'on se rallie à l'orientation privilégiée. Et derrière ce renoncement, il y a une qualité personnelle qui s'impose: l'humilité. Ce n'est pas toujours simple, mais c'est le lot de la fonction publique que d'accepter l'autorité hiérarchique des instances élues démocratiquement.

L'exigence d'objectivité dont j'ai parlé jusqu'ici concernait les décisions relatives au contenu même des politiques publiques: projets de loi ou de règlement, décrets gouvernementaux, livres blancs, livres verts, etc. Mais en deçà de ce niveau, les fonctionnaires sont en autorité sur un univers opérationnel d'une très grande importance, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

Je pense ici à la myriade de décisions individuelles que l'appareil public doit rendre au quotidien en matière de permis, de prestations financières comme l'aide sociale ou les prêts et bourses aux étudiants, de subventions, d'exemptions, de dérogations, d'autorisations ou de nominations, etc. Dans cet univers foisonnant, je l'ai déjà expliqué, ce sont des milliers de fonctionnaires qui détiennent l'autorité décisionnelle en vertu d'une délégation de leurs ministres permise implicitement par les diverses lois dont ils doivent voir à l'application.

L'objectivité a tout autant sa place dans cette prise de décision. Le défi y est cependant moins l'indépendance envers le politique que le respect des nombreuses normes applicables: lois, règlements, directives, politiques, pratiques administratives, etc. Et ce sont davantage les biais personnels et administratifs qu'il faut alors tâcher de mettre de côté.

L'exigence est d'autant importante que, depuis la création des tribunaux administratifs, les décisions qui affectent les droits des individus peuvent normalement faire l'objet d'un recours devant l'une de ces instances neutres et indépendantes. Et dans les cas où un tel recours n'existe pas, la nature de la décision prise ne l'exigeant pas, c'est au protecteur du citoyen qu'on peut s'adresser pour assurer la conformité des décisions prises par l'administration. Les anges gardiens qui veillent sur la conformité et l'objectivité de tes actions ne manquent pas; j'y reviendrai sans doute, car c'est un univers très vaste.

Raison de plus pour que, quoi que tu fasses d'officiel dans tes fonctions, tu fasses preuve d'intégrité, de neutralité, d'impartialité et de toute autre qualité personnelle et intellectuelle qui sous-tend ce grand idéal d'objectivité.

P.-S. Lorsque j'affirme que l'objectivité ne va pas de soi et que ce devoir général n'est pas toujours uniformément compris et appliqué dans la fonction publique, je pense à des situations bien concrètes dont j'ai malheureusement été témoin. Un tel manquement éthique peut prendre diverses formes et, quelquefois, s'exprimer en des termes très crus: «Est-ce que cela fait notre affaire de soumettre cette proposition au ministre?», sous-entendant que l'approche en question n'a jamais été retenue par l'administration et ne devrait surtout pas l'être à l'avenir.

Plus subtilement, cela consistera à ne pas présenter toutes les approches possibles, mais seulement celles qui conviennent à l'administration: «Si on présente cette hypothèse au ministre, il est certain que ce sera son choix...»; ou à ne pas fournir toutes les données pour les évaluer adéquatement: «On n'est pas obligés de tout dire!» De telles manipulations de l'information constituent un détournement de pouvoir.

À l'inverse, j'ai connu des situations bien plus nombreuses où ce devoir a prévalu d'une manière exemplaire, quelquefois dans des circonstances très difficiles. Il y a une quinzaine d'années, par exemple, le gouvernement avait pris la décision de fusionner un certain nombre de municipalités, sans leur accord dans plusieurs cas. Ce fut une opération d'une grande complexité sur les plans politique, juridique, administratif et opérationnel. Quelques années plus tard, le gouvernement suivant, qui s'était toujours opposé à cette initiative, décidait de remettre en cause en grande partie les fusions ainsi réalisées. Eh bien, ce sont les mêmes fonctionnaires qui avaient participé avec toute leur énergie à la première opération qui ont dû concevoir et procéder à la seconde, bien peu de temps après!

En fait, cette attitude d'esprit, il faut la cultiver, car elle n'est pas tout à fait naturelle. Dans notre propre vie, nous n'avons d'ailleurs pas à la privilégier dans nos décisions. Certes, à des degrés divers, nos études nous ont amenés à réfléchir d'une manière détachée de nos propres points de vue, mais ces quelques exercices ne garantissent en rien que nous serons objectifs dans notre univers professionnel du jour au lendemain.

Pour la cultiver, il est bon de développer nos connaissances générales, je l'ai déjà dit: plus notre cadre de référence est large, plus notre réflexion a des chances d'être riche en données de toutes sortes et pertinente.

Également, il est utile de développer nos capacités d'écoute et d'empathie : se mettre à la place de l'autre, faire l'effort de tenter de saisir sa perspective et essayer de comprendre pourquoi il pense de telle façon.

Aussi est-il excellent de se confronter délibérément à des points de vue différents des nôtres : par exemple, on s'oblige, occasionnellement, il ne faut tout de même pas devenir masochiste, à lire un livre ou des revues qui professent des idées que nous ne partageons pas. Tout cela développe notre tolérance à la différence, notre humilité et notre patience, autant de vertus qui aident à exercer notre jugement.

Il est également excellent d'écouter avec intérêt les opinions qui s'expriment en société et l'argumentaire qui les sous-tend, par exemple lors de repas partagés avec des amis ou des proches. En général, on a tendance à vouloir exprimer son point de vue plutôt qu'à écouter celui des autres ; pourtant, il y a plus à apprendre en étant attentif à des opinions différentes qu'à répéter les siennes. À mesure qu'on développe une sensibilité à examiner les multiples points de vue sur une problématique donnée, on saisit la complexité des choses, on relativise ses propres perspectives et l'on gagne en sagesse.

Ce sont des exercices intellectuels empreints de curiosité que j'ai cherché à mettre en pratique au fil des années et qui m'ont bien servi. Quelquefois, j'ai cependant tendance à aller un peu loin. Par exemple, j'ai la mauvaise habitude, au restaurant, d'écouter avec intérêt et compassion – ne répète surtout pas cela à ma conjointe qui prétend que je ne l'écoute jamais – les conversations des autres tables : non par indiscrétion, bien sûr (on est quand même loin d'une telle tare), mais plutôt pour constater à quel point la nature humaine peut produire des spécimens qui nous sont étrangers, et cela, tout à fait légitimement et sans nous demander la permission !

## Gauche et droite face au pouvoir

---

La gauche et la droite, est-ce que tout débat politique se résume à ces termes? Est-ce que la distinction n'est pas un peu dépassée, caricaturale même? Tu n'es pas très à l'aise avec cette opposition qui te semble héritée d'une autre époque; ton questionnement est pertinent.

Cette dichotomie a traditionnellement été utilisée dans la plupart de nos systèmes démocratiques pour situer les orientations des partis politiques, des candidats à l'exercice du pouvoir et de leurs réalisations. Certains diront qu'elle a aujourd'hui perdu sa pertinence; peut-être partiellement dans les discours politiques, nous y reviendrons, mais je pense qu'elle est toujours utile et appropriée pour distinguer des approches fort différentes de l'exercice du pouvoir public dans une collectivité.

L'une et l'autre ne sont pas des idéologies, mais des visions globales du rôle de l'État à l'égard de la société: on peut être à gauche de bien des façons, d'une manière modérée ou d'une manière plus radicale pouvant aller jusqu'au communisme; même chose pour la droite qui connaît bien des intensités ou des degrés. Certains mouvements sont plus difficiles à cataloguer, par exemple l'anarchisme, qui, selon ses manifestations, peut se situer à l'extrémité des deux pôles.

Au Québec, on s'y réfère moins que dans d'autres systèmes politiques, comme je l'ai déjà observé. Les choses ont cependant légèrement évolué au cours des dernières années. Ailleurs, les exemples ne manquent pas de l'utilisation de cette dichotomie. La France et sa vie politique sont imprégnées de cette opposition qui polarise toutes les forces de la société, bien que son président actuel refuse de s'y laisser enfermer. Traditionnellement, plusieurs formations politiques occupent diverses positions entre ces deux pôles. Le plus souvent, en ce pays où l'on aime tant discourir et débattre, les intellectuels sont catalogués

d'abord et avant tout par rapport à cet axe. Les États-Unis sont un peu dans la même situation, de manière moins poussée cependant, en raison de la prédominance de deux grands partis étiquetés de part et d'autre.

Il y a sans doute de multiples définitions dans la littérature de ce que représentent ces deux grandes tendances politiques. Disons simplement ici que, dans son programme, un parti de gauche aura tendance à favoriser l'interventionnisme de l'État; sur le plan social, cela se caractérisera par une priorité accordée à des valeurs comme la solidarité et l'égalité des chances et, sur le plan économique, par une tendance à la réglementation directe des marchés, au contrôle de leurs acteurs ou à la nationalisation de moyens de production.

À l'inverse, un parti de droite fera plutôt confiance aux individus et aux mécanismes du marché comme première source de régulation; ainsi, en matière sociale, il fera la promotion des valeurs de liberté et de responsabilité individuelles et, sur le plan économique, de l'autoréglementation et des mesures d'information, d'éducation et d'accompagnement des acteurs du marché.

Ces orientations affectent tous les volets du rôle d'un État démocratique moderne: protection de l'ordre public et de la sécurité des personnes et des biens (droit criminel et pénal), promotion de l'équité dans les rapports entre les personnes et les agents économiques (droit civil et réglementation économique) et recherche d'une plus grande justice sociale (politiques publiques de l'État-providence); je m'y attarderai dans ma prochaine lettre.

À mon sens, toutefois, la différence idéologique est plus ressentie à l'égard de ce dernier volet, notamment dans les approches retenues pour lutter contre les inégalités socioéconomiques par une meilleure répartition de la richesse. Sur ce point, les acteurs politiques se démarquent souvent davantage lorsqu'il s'agit de relever les inégalités les plus criantes et de déterminer le degré de soutien que l'État doit y consacrer financièrement et autrement.

Dans la plupart des sociétés développées, beaucoup a été fait à cet égard grâce à une conception relativement généreuse de l'État-providence. Ici, nous ne sommes pas en reste et le «modèle québécois» en est une version relativement avancée. La plupart de nos programmes sociaux comptent parmi les plus généreux lorsqu'on les compare à ceux qui sont offerts à l'échelle nationale et internationale.

En outre, certains d'entre eux sont uniques ou, à tout le moins, très peu présents dans d'autres provinces, par exemple les services de garde, l'assurance-médicaments et l'assurance parentale. Il arrive même que nous servions d'inspiration à d'autres gouvernements, comme l'illustre fort bien le budget fédéral présenté le 28 février 2018 dans lequel est envisagée l'introduction de ces deux dernières mesures à l'échelle canadienne.

Bien entendu, même chez nous, il reste encore à faire à l'égard des inégalités qui subsistent et les divers partis politiques ne manquent pas d'idées à ce sujet, même s'ils ne font pas tous la même lecture de la situation. Très sensibles à la situation serrée des finances publiques, les partis de droite tiendront souvent le discours suivant : il faut créer davantage de richesse avant de la répartir. Autrement dit, favorisons l'activité économique des individus et des entreprises afin de générer des revenus à une hauteur qui permettra ensuite à l'État d'investir davantage, notamment dans les programmes sociaux.

Plus sensibles pour leur part à la réalité sociale engendrée par les inégalités, les partis de gauche privilégieront l'action immédiate pour les atténuer : réduisons les inégalités qui subsistent en puisant les ressources requises dans la richesse ambiante, par exemple en imposant des contributions plus élevées de la part des personnes et des entreprises bénéficiant de revenus ou de patrimoines importants.

Mais ces inégalités qui perdurent et qui font débat, quelles sont-elles exactement dans un contexte où tant de programmes publics existent déjà? On les retrouve d'abord en périphérie des frontières de ceux-ci : il est toujours possible de repousser les limitations touchant les clientèles ou les bénéfices de ces programmes. Chacun a sa propre liste, plus ou moins longue, de telles bonifications possibles : support accru aux enfants en difficulté d'apprentissage, gratuité scolaire universelle, suppression des franchises en assurance-médicaments, baisse du rapport enseignant-élèves, amélioration de l'accès aux édifices pour les handicapés, élimination de la contribution parentale en services de garde, etc.

En second lieu, il y a les mesures inédites que l'on pourrait concevoir pour prendre en charge d'autres clientèles dans le besoin. Je pense ici, par exemple, à la proposition de revenu minimum universel, une mesure phare endossée d'ailleurs par plusieurs partis de gauche et récemment discutée et mise de côté par le gouvernement québécois ; à l'instauration d'un programme élargi d'assurance pour les soins dentaires et les services psychothérapeutiques ; à la gratuité du transport collectif

urbain ; au financement de l'accès à Internet haute vitesse pour l'ensemble des régions, etc., chaque mesure pouvant être modulée selon les besoins des groupes les plus vulnérables.

Bref, la liste est inépuisable et c'est une histoire sans fin que la lutte contre les inégalités ; elle est au cœur de notre vie politique. Car, ce qui évolue aussi, c'est notre sensibilité collective aux situations d'exclusion : la conscience sociale se raffine et nous tolérons celles-ci de moins en moins dans toutes les sphères de la vie humaine.

Il y a plusieurs motifs à cela. D'abord, la protection depuis une quarantaine d'années des droits et libertés de la personne a peu à peu envahi toutes les sphères de la société et alimenté de multiples revendications touchant à la fois la sphère politique et la sphère personnelle. On retrouve d'ailleurs des « droits économiques et sociaux » dans un chapitre particulier de la Charte (québécoise) des droits et libertés de la personne : droit à l'instruction publique gratuite, droit à l'information, droit de l'enfant à la protection de ses parents, droit du travailleur à des conditions de travail justes, raisonnables et sécuritaires, droits de la personne dans le besoin à des mesures financières, droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité, etc.

Ces droits sont de portée plus limitée que les libertés fondamentales dont j'ai parlé précédemment, car ils s'appliquent « dans la mesure prévue par la loi », ce qui signifie qu'ils sont balisés par celle-ci et qu'ils ne peuvent être utilisés juridiquement pour forcer la main du législateur. Toutefois, leur reconnaissance formelle dans notre univers législatif et leur fondement dans de grandes conventions internationales, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ont certainement contribué à éveiller les consciences à l'égard de ce qui peut être légitimement revendiqué par ou pour des groupes défavorisés dans une société plus égalitaire.

Mais il y a plus. L'augmentation constante de la richesse collective exacerbe le sentiment d'injustice chez plusieurs. Dans un contexte de mondialisation, une concurrence accrue entre les États, les entreprises et les individus a accompagné cet élargissement de la richesse dans nos sociétés, et la notion d'« exclusion » s'en est trouvée élargie.

Au-delà de sa réalité strictement financière, on en parle désormais en évoquant aussi la capacité générale des travailleurs de trouver leur place dans ce nouvel environnement économique plus ouvert, mais plus compétitif et plus exigeant. Ainsi, l'absence de diplôme de base, le manque de formation permanente ou l'incapacité à utiliser la technologie

constituent aujourd'hui des handicaps sérieux pour un marché de l'emploi plus sélectif et en compétition avec la main-d'œuvre de plusieurs pays. Cela alimente des revendications d'un autre ordre, souvent associées à la classe moyenne, celle qui est au travail, mais dont les revenus stagnent par rapport à ceux des plus riches.

Les gouvernements sont naturellement les premiers interpellés pour faire face aux situations ainsi dénoncées. En amont, les partis politiques se doivent donc de manifester leur sensibilité sociale en incluant dans leur programmation des mesures pour les corriger. Ils le font bien sûr à partir des valeurs qui leur sont propres, d'où les différences d'orientation généralement associées à la droite et à la gauche.

Tu dois sans doute te demander s'il est difficile pour la fonction publique de composer avec ces différentes orientations, susceptibles d'ailleurs de s'appliquer en alternance lorsqu'il y a changement de gouvernement. Sur la base de mon expérience, je te dirais que ce n'est pas vraiment le cas.

D'abord, je le répète, le Québec politique ne connaît pas de forte polarisation idéologique. Les partis qui se partagent le pouvoir depuis de nombreuses décennies, ou qui peuvent y aspirer, gravitent autour du centre de l'échiquier politique. Un fort consensus social à l'égard d'un État-providence généreux contribue également à ramener les gouvernements dans une même zone d'intervention possible.

En outre, une fois qu'ils sont appelés à l'exercice du pouvoir, les partis politiques doivent souvent affronter une réalité bien plus complexe que celle qu'ils pouvaient imaginer lors de la rédaction d'un programme ou de la conception d'une stratégie électorale. Plusieurs réalités auront naturellement tendance à les ramener vers une position centriste.

D'une part, tout gouvernement doit agir pour l'ensemble de la population et pour le bien commun, et non essentiellement pour ses clientèles privilégiées, ce qui l'amène à respecter de manière générale les consensus sociaux qui se manifestent. Cela diminue la pertinence des positions extrêmes.

D'autre part, la dure réalité budgétaire vécue depuis quelques décennies contribue à diminuer les ardeurs : les initiatives onéreuses doivent trouver leur financement, alors que les leviers fiscaux sont déjà largement utilisés et que la dette globale est jugée élevée par les principaux acteurs politiques, tous partis confondus.

C'est ce qui fait qu'un parti de gauche devra atténuer ses intentions initiales et faire des choix douloureux par rapport à sa clientèle de base; on dit d'ailleurs souvent qu'il est facile de se faire élire à gauche, mais qu'il faut ensuite gouverner au centre. Quant au parti plus à droite, dont la plateforme électorale est généralement moins séduisante puisqu'elle opte généralement pour une rigueur budgétaire accrue, il connaîtra ses propres difficultés s'il songe à retoucher les acquis consacrés par les programmes publics existants. Bref, lorsque les inégalités sont en cause, tous les élus sont appelés au réalisme ou au pragmatisme avant de trancher dans le vif.

Tout cela contribue d'ailleurs au discours que tu évoquais toi-même comme quoi le clivage gauche/droite ne serait plus vraiment utile pour l'analyse; il est de plus en plus difficile de tenir des promesses qui bousculeraient radicalement les politiques publiques. Pour y parvenir dans un sens ou dans l'autre, il faut avoir beaucoup de détermination, de courage et une forte dose de conviction et de pédagogie, un cocktail amer qu'aucun gouvernement ne peut se permettre de servir durant l'ensemble de son mandat. L'échéance électorale ramène généralement les dirigeants dans la ligne du consensus social.

C'est pourquoi certains partis politiques et politiciens évitent de plus en plus de se situer par rapport au clivage traditionnel gauche/droite qui exigerait des orientations très affirmées, avec tout le discours dogmatique qui s'y rattache. Ils préfèrent se qualifier de « pragmatiques » et se faire les chantres de mesures ponctuelles moins idéologiques qu'inspirées conjoncturellement par la « dure réalité de la situation politique et économique du moment ». Le jeune président élu récemment en France utilise explicitement ce discours quelque peu ambigu, « *je ne suis ni de gauche ni de droite* », mais efficace sur le plan de la communication et de la promotion électorale.

J'ai illustré ma perception de la réalité administrative du clivage gauche/droite en me référant essentiellement à la lutte contre les inégalités. J'ai l'intuition que la même analyse s'applique sur le plan économique lorsqu'il faut faire des choix stratégiques en matière d'intervention réglementaire ou d'aide financière à l'entreprise.

Par exemple, le débat entourant l'exploitation de nos abondantes énergies fossiles illustre bien qu'il est facile d'adopter un discours vertueux à l'égard de l'environnement et du développement durable, mais que les choses se compliquent par la suite lorsqu'il faut prendre des décisions

radicales qui affectent directement la vie de très nombreux individus œuvrant dans des entreprises qui pourraient être appelées à disparaître. Encore ici, la modération s'impose d'elle-même.

P.-S. Pour ma part, j'ai eu la chance de ne jamais avoir été confronté à des orientations idéologiques outrancières au cours de ma carrière dans la fonction publique. À ce sujet, je pense souvent à nos pauvres collègues de la fonction publique fédérale aux États-Unis depuis l'arrivée au pouvoir de leur nouveau président en 2016. Contrairement aux gouvernements associés à la gauche ou à la droite, un tel dirigeant ne cherche pas à se référer à un système de pensée intégré reflétant des valeurs démocratiques largement partagées.

Un tel leader populiste pose un défi incommensurable aux experts qui doivent tenter de le conseiller : il ne se soucie aucunement de la cohérence de ses décisions, entretient une relation aléatoire avec la vérité ou la réalité des choses et se comporte de manière tout à fait impulsive et intuitive plutôt que fondée sur le savoir et l'expérience des autres. Le tout donne lieu à une ligne de conduite imprévisible et chaotique qui doit être un pur cauchemar pour les fonctionnaires et conseillers de toute nature. Je ne te souhaite jamais cela.

Je termine en revenant sur la question de la diversité et de la complexité des inégalités dans nos sociétés modernes. J'écoutais récemment un reportage sur la cyberdépendance et sur le rôle du gouvernement pour y faire face. Je me suis remémoré ce que constituait le phénomène de la dépendance dans ma jeunesse. Eh bien, le tout se limitait essentiellement au phénomène de l'éthylisme, où l'on distinguait finement les ivrognes des alcooliques ! Des institutions consacrées à la résolution de cette problématique très présente qui affectait toutes les couches de la société accomplissaient un travail extraordinaire, par exemple les Alcooliques Anonymes et les maisons Domrémy.

Peu à peu, au fil des années, on a vu se répandre le phénomène plus large des toxicomanies impliquant soit des drogues légères, soit des drogues dures de la famille des opiacés. Plus récemment, la chimie nous a introduits dans l'enfer des produits synthétiques dont le potentiel est terrifiant ; en ce moment, le Fentanyl fait des ravages inouïs. Puis, ce furent les toxicomanies reliées à l'usage des médicaments à des fins autres que médicales.

Plus tard, Internet a commencé à créer de graves problèmes avec le phénomène de la pornographie, désormais disponible en tout temps et en tout lieu, faisant de ce formidable réseau une source de dépendance

psychologique. Eh bien, voici maintenant la dépendance globale à l'univers virtuel: la cyberdépendance, une incapacité à gérer sa vie de manière raisonnable face aux tentations multiples qu'offre Internet... Toute une expansion et quels défis!

Même évolution spectaculaire pour les services aux élèves en difficulté. À mon époque, il y avait ceux qu'on appelait les « derniers de classe », qui requéraient une attention toute particulière de leur professeur. Aujourd'hui, le raffinement des connaissances a permis d'établir des catégories de problématiques qui exigent des réponses particulières et adaptées de la part de multiples intervenants: handicap léger, autisme, bipolarité, troubles du déficit d'attention, hyperactivité, délinquance sociale, etc., et c'est sans compter les élèves surdoués dont il faut aussi prendre un soin particulier. Quelle responsabilité pour nos services éducatifs écartelés par tous ces mandats dont ils doivent s'acquitter!

## Le législatif, lieu des grands arbitrages

---

Dans mes dernières lettres, je t'ai parlé des enjeux auxquels sont confrontés les élus dans leur fonction de définition du bien commun, lorsqu'ils sont appelés à arbitrer des rapports de force, des tensions ou des conflits entre divers acteurs sociaux. J'aimerais maintenant t'en présenter une version plus opérationnelle en expliquant par quels instruments juridiques se concrétise cette définition toute politique du bien commun et faire ressortir à quel point les interventions pour définir celui-ci concernent tous les secteurs de l'activité étatique et humaine.

De manière générale, les grands arbitrages effectués par l'État donneront lieu à des textes juridiques de nature législative. Il s'agit de règles de comportement de portée générale, en ce sens qu'elles s'appliquent de manière anonyme et impersonnelle à la totalité des personnes se trouvant dans une situation donnée; par exemple on dira en matière de sécurité routière «tout conducteur de véhicule», en matière de construction, «tout entrepreneur», en matière de protection de la faune «tout chasseur ou tout pêcheur», etc.

Ces règles législatives se distinguent des innombrables décisions individuelles qui sont prises par la suite pour assurer leur application à l'égard d'une personne dans une situation donnée. C'est le cas des décisions prises en vertu de la loi par l'administration, par exemple pour la délivrance d'un permis, l'octroi d'un certificat, d'une autorisation, d'une subvention, d'un contrat ou d'une prestation de nature sociale; je reparlerai dans une autre lettre de ces milliers de décisions rendues par des fonctionnaires. Mais il peut s'agir également de décisions judiciaires rendues cette fois par des cours de justice à l'occasion d'un litige entre individus ou entre un individu et l'État. Toutes ces décisions, qui sont des actes de portée individuelle, sont essentiellement la responsabilité du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire.

Les règles législatives prennent d'abord la forme de lois adoptées par l'Assemblée nationale, dont c'est d'ailleurs le mandat premier de légiférer. Mais il existe également un très vaste univers de normes de portée législative que l'on retrouve dans des règlements. En effet, notre droit reconnaît depuis longtemps le pouvoir des législateurs de déléguer leur pouvoir à des organismes administratifs. C'est ce qu'on appelle le « pouvoir réglementaire ». Il n'existe pas de manière spontanée, mais il doit être prévu expressément par la loi ; c'est une délégation formelle d'autorité en provenance du Parlement.

Les principaux destinataires de cette délégation sont le gouvernement, les ministres et les organismes administratifs. D'autres entités autonomes non gouvernementales, par exemple les municipalités, les commissions scolaires, les établissements publics des réseaux de la santé et des services sociaux et les ordres professionnels, détiennent également des pouvoirs réglementaires dans leur secteur, toujours en vertu d'une semblable délégation législative.

Le plus important détenteur de cette délégation de pouvoir demeure l'exécutif, c'est-à-dire le gouvernement lui-même, qui se voit confier un vaste pouvoir de réglementer dans presque toutes les lois adoptées, généralement pour compléter celles-ci de multiples façons. Au passage, j'en profite pour dissiper une confusion fréquente entre le règlement et le « décret gouvernemental ». Ce dernier est l'acte juridique officiel par lequel l'exécutif exerce chacun des pouvoirs qui lui sont attribués par une loi, par exemple celui d'édicter un règlement. Voilà précisément la source de la confusion possible : le gouvernement édicte ses règlements par décret, ce qui nous amène à confondre l'instrument décisionnel et son objet.

Mais le décret sera également l'instrument utilisé par le gouvernement pour approuver un règlement d'une autorité administrative subordonnée (une régie, un office, une société d'État) ; nommer un sous-ministre, un dirigeant d'organisme ou un juge ; accorder un permis, un certificat ou une autorisation ; permettre la conclusion d'un contrat, l'octroi d'une subvention ou la signature d'une entente ; prévoir la date d'entrée en vigueur d'une loi ; etc. Bref, tout ce qu'une loi attribue au gouvernement comme responsabilité formelle prend la forme d'un décret ; anciennement, nous parlions d'« arrêté en conseil », sous-entendant Conseil exécutif, assimilable au gouvernement.

Le but de ces multiples pouvoirs réglementaires confiés à des autorités administratives est de permettre à une instance plus proche de l'application des normes de compléter et de préciser le contenu plus général de la

loi et de l'ajuster par la suite selon les besoins ; on recherche ici rapidité d'intervention, adaptation et souplesse. Comme je l'ai déjà souligné dans une autre lettre, les règlements occupent une place encore plus importante que les lois dans notre corpus législatif. Il ne faut jamais oublier d'ailleurs, que ce soit comme fonctionnaire ou citoyen, qu'ils ont la même force coercitive que la loi.

Cet ensemble d'interventions législatives, les lois de l'Assemblée nationale tout comme les règlements de l'exécutif, constitue le cœur de l'action de l'État. Qu'elles prennent la forme d'obligations, d'autorisations ou de prohibitions, elles ont sur nous une portée contraignante et peuvent nous conduire devant les tribunaux.

Tous les acteurs y sont assujettis, incluant l'État et ses représentants, qu'il s'agisse des élus, des fonctionnaires, des juges ou des agents de la paix. Et toute la panoplie de nos activités individuelles comme citoyens, sous un angle ou un autre, fait l'objet d'un tel encadrement étatique. Et, faut-il le rappeler, « nul n'est censé ignorer la loi. » Ainsi, quelles que soient les caractéristiques qui la rendent ésotérique à nos yeux, par exemple son volume et son apparente complexité, la loi constitue la norme suprême à laquelle tous doivent obéir. *Dura lex sed lex*, « La loi est dure, mais c'est la loi », nous a-t-on souvent répété à la Faculté de droit. Ainsi, la méconnaissance, réelle ou prétendue, de la règle applicable ne constituera pas une excuse devant les instances administratives ou judiciaires.

Permetts-moi maintenant de mettre en évidence les volets les plus pertinents de ce vaste encadrement aux fins de mes propos. On y retrouve d'abord l'*encadrement institutionnel de l'État* issu d'abord des textes constitutionnels qui, principalement, créent l'État, organisent sa structure, essentiellement les trois grands pouvoirs (le législatif, l'exécutif et le judiciaire) et prévoient qui les exercent respectivement. À ce niveau supérieur de l'ordre juridique s'ajoutent, bien sûr, les chartes des droits et libertés de la personne.

Je signale que c'est aussi dans cet univers juridique que l'on retrouve le « droit administratif », celui qui est applicable au gouvernement, aux ministères et aux organismes administratifs. Dans toutes mes lettres, lorsque je parle de règles qui régissent l'administration publique, c'est à cette branche du droit que je me réfère ; c'est essentiellement à cette discipline que j'ai consacré mon enseignement à l'ENAP. Mes lettres en sont quelque peu teintées d'ailleurs...

Il y a ensuite l'*encadrement criminel et pénal des citoyens*, un univers d'interdictions imposées aux acteurs sociaux, citoyens et entreprises, sous peine de sanctions sévères, tel l'emprisonnement. En matière criminelle, ces prohibitions de comportement s'appuient généralement sur des principes moraux et visent à garantir l'ordre public ainsi que la protection de la vie et de la sécurité des personnes et des biens; c'est un champ législatif qui appartient exclusivement au gouvernement fédéral dans notre fédération.

Dans la législation du Québec, les interdictions que l'on retrouve sont dites de nature « pénale ». Souvent d'un niveau plus technique, elles visent à assurer la protection du patrimoine public, de l'environnement et de la santé publique, l'équité entre les citoyens ou tout simplement la bonne administration de diverses politiques publiques. Beaucoup de lois exigent en effet que des comportements déviants puissent être sanctionnés par les tribunaux: protection de la faune, de la forêt, des ressources naturelles et de l'environnement, sécurité routière, aménagement du territoire, fiscalité, sécurité sociale, etc.

Notons qu'il arrive que certains types de comportements soient prohibés à la fois au criminel et au pénal. Par exemple, en matière de sécurité routière, des comportements sont d'une telle gravité qu'ils pourront être considérés comme étant des actes criminels, alors que d'autres seront sanctionnés seulement sur le plan pénal. C'est également le cas en matière fiscale où la fraude et l'évasion peuvent donner lieu à divers degrés de gravité.

On retrouve ensuite l'*encadrement civil des relations entre citoyens*, qu'elles soient de nature privée ou commerciale. C'est un champ d'intervention réservé aux provinces que nous avons en grande partie unifié chez nous dans le Code civil du Québec. On y retrouve des matières aussi fondamentales que les droits de la personnalité, tel le droit à la réputation; les droits relatifs à l'état des personnes, tel le changement de nom; les droits relatifs à la capacité des personnes, tel le régime de tutelle; enfin, tout ce qui concerne la famille, les successions, la propriété, les contrats, les hypothèques, etc. Il s'agit sans nul doute du texte de loi qui nous concerne le plus tout au long de notre vie personnelle, une petite bible de plus de 3000 articles...

Il y a finalement l'*encadrement des politiques publiques de l'État*, une partie plus obscure de notre corpus législatif, mais essentielle pour le fonctionnement de l'administration publique. En effet, tout ce que l'État réalise dans le cadre de ses six grandes missions (traditionnellement

décrites de la façon suivante dans le budget du Québec: Santé et Services sociaux, Éducation et Culture, Soutien aux personnes et aux familles, Économie et Environnement, Gouverne et Justice – j’ai ici exclu la sixième mission, le Service de la dette) se concrétise d’abord et avant tout dans la législation. Celle-ci établit les fondements, les règles et les modalités d’application de ces politiques.

Dès que le législateur entend permettre à l’administration d’agir, soit pour apporter un soutien financier à des citoyens, organiser la prestation de services publics ou imposer ou interdire des comportements à des personnes, il faut passer par la règle de droit. Par exemple, l’aide sociale dont bénéficient certains de nos concitoyens est essentiellement encadrée par la Loi sur l’aide aux personnes et aux familles de 2005, comportant près de 150 articles définissant tant les droits des citoyens que les pouvoirs des fonctionnaires administrant ce régime sur l’ensemble du territoire; à cela s’ajoute évidemment un règlement balisant de manière plus précise l’application du régime, soit un peu plus de 200 articles.

Comme on peut le comprendre, plus un État est interventionniste en matière de politiques publiques, plus sa législation est abondante. Permits-moi de te rappeler ici que nos lois codifiées sur le site de Legis Québec comportent 17 000 pages et que la codification des règlements en compte presque le double.

Quel que soit le domaine de l’administration où tu œuvrerais, il y aurait un certain nombre de lois dites « sectorielles » dont le ministre sous l’autorité duquel tu agirais serait responsable. Elles constitueraient le cadre légal de ton action au jour le jour. Et attention, les autres formes d’encadrement évoquées plus haut seraient également toutes susceptibles d’application. Dans un État de droit, personne en effet n’est au-dessus de la Constitution, des chartes des droits, du Code criminel ou du Code civil, bref de la règle de droit en général.

Je souhaite mettre en évidence ici que le droit constitutionnel reconnaît formellement le législatif comme étant au sommet de la hiérarchie des pouvoirs de l’État. Cela découle du principe fondamental de la *Rule of Law* ou de la primauté du droit ou, encore, de la suprématie de la loi, qui fait de celle-ci la manifestation ultime de l’autorité de l’État; j’en ai déjà traité antérieurement. Or, ce principe de base a, d’une certaine façon, pour corollaire celui de la souveraineté du Parlement.

D’un point de vue institutionnel, il est logique que le Parlement soit ainsi qualifié d’instance suprême puisqu’il est le résultat de l’expression directe de la volonté populaire, ses membres étant issus d’un processus

électoral. De fait et de droit, les députés à l'Assemblée nationale sont les officiers de notre démocratie représentative. C'est ce statut qui leur vaut collectivement le rôle de législateur et d'arbitre des grands enjeux sociétaux.

Quant aux deux autres acteurs étatiques, l'exécutif et le judiciaire, leur rôle se définit précisément par rapport à celui du législateur : ils ont comme mandat d'appliquer la règle de droit à des situations particulières, dans un contexte administratif pour l'un et judiciaire pour l'autre. Ils jouent un rôle fonctionnel déterminant autour du noyau dur que constitue le pouvoir législatif et dont ils sont un complément absolument essentiel.

Ils le font cependant dans des contextes tout à fait différents. L'exécutif agit en tandem avec le législatif dont il est à la fois le bras droit et le principal conseiller. En pratique, c'est en effet le gouvernement qui établit le programme législatif annoncé dans le discours d'ouverture du premier ministre, qui rédige les projets de loi et qui organise leur présentation à l'Assemblée nationale. Bien sûr, l'ensemble est soumis à la discussion et est ouvert aux propositions de l'opposition, mais un gouvernement qui détient la confiance du Parlement maîtrise en pratique la programmation de ce dernier.

Le judiciaire, pour sa part, agit dans un contexte d'autonomie absolument totale par rapport au tandem exécutif/législatif ; l'indépendance judiciaire est en effet un principe fondamental de notre système constitutionnel et démocratique. Il faut d'ailleurs se rappeler que les tribunaux ont aussi l'obligation de sanctionner le législateur et l'exécutif lorsqu'ils excèdent les limites de leurs compétences.

Dans leurs fonctions décisionnelles, les tribunaux exercent une large discrétion, car ils doivent bien souvent interpréter la règle de droit applicable au cas d'espèce qui leur est soumis et la confronter aux faits propres à ce dernier. Ils n'agissent pas dans un contexte d'automatisme ; ils possèdent un pouvoir d'appréciation indéniable, certes dans les limites de la loi, mais tout à fait réel.

On sait que la règle de droit est souvent susceptible d'interprétation, comme tout texte, et que les faits propres à une situation peuvent être d'une étonnante complexité, à laquelle s'ajoute la problématique d'en faire la preuve d'une manière objective et prépondérante. Il y a là matière à exercer une discrétion souvent déterminante dans la prise de décision. Il faut donc reconnaître l'importance du pouvoir que détiennent les tribunaux judiciaires.

Cela dit, dans leur cas comme dans celui de l'exécutif, il demeure que leur fonction en est essentiellement une d'application et d'interprétation des règles de droit préexistantes. Ils ne détiennent pas le mandat de redéfinir celles-ci suivant leur propre conception du bien commun ou de l'équité; ils ont la responsabilité d'appliquer ces règles telles que le législateur les a élaborées.

Contrairement aux députés, les détenteurs de ces deux pouvoirs ne sont pas élus, mais nommés par décret sous l'autorité de l'exécutif. Dans le cas des juges, leur nomination relève soit du gouvernement fédéral (Cour suprême du Canada, Cour d'appel du Québec et Cour supérieure du Québec), soit du gouvernement québécois (Cour du Québec et cours municipales).

Dans tous les cas, leur légitimité démocratique est donc différente de celle des membres du Parlement. Ce dernier a d'ailleurs souvent reçu l'appellation de «Salon du peuple», «Salon de la nation» ou, même, «Salon de la race», il y a plus longtemps; cette dernière expression est attribuée à Maurice Duplessis en 1936!

P.-S. Paradoxalement, la hiérarchie des pouvoirs étatiques dont je te parle ici n'est pas toujours connue et reconnue par ses propres acteurs ni par le public. J'ai déjà déploré que tout ce qui gravite autour de l'univers politique, donc tant le législatif que l'exécutif, soit davantage l'objet de critiques que d'appréciation positive; je ne reviendrai pas sur les multiples raisons de ce phénomène. Cela affecte la fonction publique elle-même et la vision qu'elle peut avoir de son rôle. Je l'ai d'ailleurs vécu à mes dépens en au moins une occasion.

Lorsque j'étais sous-ministre associé aux affaires juridiques et législatives au ministère de la Justice, la Faculté de droit de l'Université Laval avait organisé en 2003 une conférence internationale pour souligner le départ de la juge Claire L'Heureux-Dubé, qui avait terminé sa carrière à la Cour suprême du Canada (1987-2002). C'était une juriste très brillante qui avait marqué de sa touche plusieurs décisions importantes et qui avait des liens étroits avec cette Faculté de droit. On voulait donc souligner son rôle exceptionnel en matière de «justice» (c'est moi qui utilise ici les guillemets).

Présumant que la plupart des conférenciers tiendrait un discours très judiciaire, ce qui fut effectivement le cas, et parlerait des décisions importantes de madame L'Heureux-Dubé, de la jurisprudence de la Cour suprême, du rôle extraordinaire des tribunaux dans la conception du droit et de la justice, etc., j'avais pris le parti de faire ressortir dans mon

allocution que la justice, comme idéal moral, consistait d'abord et avant tout à arbitrer de la manière la plus équitable possible les rapports de force dans la société, ce qui s'exprimait en premier lieu par la législation, à laquelle, nous, juristes de l'État, étions directement associés.

Intitulée «L'idéal de justice au cœur de la finalité de la loi», mon allocution, rédigée avec un collègue du ministère, Gaston Pelletier, démontrait que cet idéal n'est pas l'apanage du système d'administration de la justice sous l'autorité des tribunaux judiciaires, mais qu'il reposait en premier lieu sur le rôle du législateur. Je donnais ensuite quelques exemples de lois québécoises où un juste équilibre entre des valeurs opposées avait ainsi été réalisé: union civile des conjoints de même sexe, financement des partis politiques, accès à l'information gouvernementale, etc.

Accueil glacial de l'auditoire, composé majoritairement des juristes de ma propre direction générale, mes propres collègues de travail... Je présume qu'ils étaient venus à ce colloque pour effectivement entendre parler de madame L'Heureux-Dubé, de sa carrière et de sa personnalité, etc., bref de bien des choses, mais surtout pas du rôle du législateur comme acteur à la recherche de justice.

J'en ai été quelque peu désarçonné. J'ai réalisé que les juristes partageaient un biais professionnel entraînant un intérêt, une sympathie et une admiration pour l'univers juridique proprement dit, lequel s'incarne davantage dans l'exercice du pouvoir judiciaire que dans celui du pouvoir législatif, «contaminé dans sa pureté juridique par le politique» et, en conséquence, jugé comme étant bien imparfait. Bon d'accord, je caricature et je peux comprendre. Cela dit, je ne crois pas que le système judiciaire soit pour autant exempt de critiques; son incapacité à trancher les litiges dans un délai raisonnable et à un coût abordable pour les justiciables étant une préoccupation constante et non résolue depuis des décennies. Au point que ceux-ci désertent de plus en plus le forum judiciaire au profit de formes plus conviviales de résolution des litiges.

Quoi qu'il en soit, j'ai avalé ma pilule avec une gorgée d'humilité. Mais sache que j'ai ensuite été sollicité pour donner cette conférence devant d'autres auditoires moins juridiques qui ont été beaucoup plus réceptifs. Nul n'est prophète en son pays!

## **Un exécutif omniprésent, mais sous haute supervision...**

---

Si le législatif se situe au cœur du rôle d'arbitre que l'État doit jouer dans une société démocratique, l'exécutif se trouve pour sa part au centre d'une fonction tout aussi importante, l'application des lois et règlements et, en conséquence, la dispensation de tous les services publics qui en découlent. En définitive, c'est l'activité au quotidien de l'ensemble des fonctionnaires de l'État.

Certes, cette activité est beaucoup moins visible que celle de l'Assemblée nationale, ou même que celle des tribunaux, puisqu'elle se déroule privément, en quelque sorte, au sein des officines gouvernementales, ministères et organismes de toute nature. Il s'agit en quelque sorte de la partie immergée de l'iceberg.

Le fait que cette activité se déroule dans l'intimité de l'administration ne signifie pas pour autant qu'elle repose sur l'humeur, le bon vouloir ou la discrétion des fonctionnaires. Nous avons déjà souligné que les actes de ceux-ci doivent s'appuyer, bien au contraire, sur les prescriptions de lois, de règlements et d'autres textes normatifs.

Généralement, c'est au gouvernement lui-même, aux ministres et aux organismes administratifs (quelquefois à leur dirigeant) que la loi attribue formellement des responsabilités. Toutefois, il est matériellement impossible pour tous ces titulaires d'autorité de prendre eux-mêmes les décisions et de poser les gestes dont ils ont formellement la responsabilité en vertu de la loi. L'application des lois et des règlements aux cas individuels exige à des degrés divers une appréciation circonstanciée.

Ainsi, dans chacune des lois constituant les ministères et les organismes, des dispositions prévoient les nécessaires délégations de pouvoir envers des fonctionnaires. Par exemple, dans le cas d'un ministère, un article de chaque loi constitutive dira que « dans l'exercice de ses

fonctions, le sous-ministre a l'autorité du ministre». Une autre disposition standardisée permet ensuite au sous-ministre lui-même d'effectuer les délégations requises à l'intérieur de son organisation :

Le sous-ministre peut, par écrit et dans la mesure qu'il indique, déléguer à un fonctionnaire ou au titulaire d'un emploi l'exercice de ses fonctions visées par la présente loi.

Il peut, dans l'acte de délégation, autoriser la subdélégation des fonctions qu'il indique; le cas échéant, il identifie le fonctionnaire ou le titulaire d'un emploi à qui cette subdélégation peut être faite.

En définitive, la délégation, quelquefois implicite et souvent explicite, devient en quelque sorte la règle pour les activités courantes ou opérationnelles du ministère: décisions à prendre à la suite de demandes de prestation financière, de permis d'exercice, de certification, d'autorisation ou de dérogation, réclamations ou paiements de somme due, délivrance d'avis de cotisation ou de constat d'infraction, inspections et enquêtes auprès d'acteurs économiques ou sociaux, ventes de biens, signatures de contrats, vérifications de dépenses, etc. Bref, une bonne partie de ce qui occupe les fonctionnaires jour après jour.

Il ne faut surtout pas banaliser l'importance de ces actes pour les citoyens. Ils constituent l'essentiel des relations entre l'administration et ce que les Français appellent les « administrés »; pour nous, dans l'usage courant, selon la culture de l'organisation, ce sont davantage des requérants, des prestataires, des bénéficiaires, des usagers, des utilisateurs, des patients, des contribuables, des justiciables ou, même, des clients.

C'est d'ailleurs l'importance accordée à ces actes qui a fait qu'au cours des dernières décennies les contrôles à leur égard ont été multipliés par le législateur. J'ai eu l'occasion d'en traiter dans une lettre précédente faisant état de l'évolution générale de ces contrôles alors que se constituait l'État moderne québécois et qu'il devenait impérieux d'offrir des garanties aux citoyens.

Mais que visent exactement tous ces contrôles? Quels volets plus particuliers des décisions prises et des gestes posés par les fonctionnaires cherche-t-on à encadrer ou à superviser? Dans ma première lettre sur le sujet, j'ai parlé des acteurs qui les exerçaient, par exemple, le protecteur du citoyen ou les tribunaux administratifs. Ici, j'entends plutôt mettre en évidence les balises qu'on cherche à imposer à l'action de l'exécutif: que

veut-on garantir aux citoyens et aux entreprises touchés par ces interventions de l'administration? J'ai relevé cinq balises pouvant faire l'objet de sanctions diverses.

**Respecter les limites de son habilitation.** Une évidence, bien sûr, mais explicitons. Lorsque nous vivons dans un univers où la délégation de pouvoir constitue le fondement de notre capacité d'action, cette règle revêt une importance particulière. La loi qui nous habilite à agir, que ce soit celle qui constitue notre ministère ou notre organisme, ou celle formalisant une politique qu'il nous faut appliquer, définit avec précision la nature et les modalités procédurales de notre intervention: il s'agit là de balises qu'il faut respecter, sous peine de nullité des actes posés s'ils devaient être contestés par un citoyen.

Par exemple, la loi autorise l'édiction d'un règlement sur l'étiquetage d'un produit, mais l'auteur de ce règlement estime qu'il faut également viser le feuillet accompagnant la mise en marché du produit. Ce faisant, malgré l'intention louable sur le plan de la protection du public, il outre-passe les limites imposées par le législateur et pourrait voir ce règlement contesté devant les tribunaux judiciaires. Même chose pour la procédure qu'il faut respecter; si, par exemple, une consultation préalable est prévue par la loi avant d'adopter le règlement, un manquement à cet égard pourrait avoir des conséquences similaires.

Les mêmes contraintes s'appliquent évidemment lorsqu'il s'agit de rendre une décision individuelle concernant une personne ou une entreprise: la loi encadrant ce pouvoir décisionnel doit recevoir pleine application tant sur le fond que sur la procédure.

**Interpréter justement la règle de droit applicable.** Une lalalissade, me diras-tu; apparemment, j'y excelle! Cette exigence et la prochaine se situent principalement dans l'univers des décisions individuelles prises par des fonctionnaires à l'égard de citoyens dans les divers contextes dont j'ai déjà traité: demandes de prestation de nature financière, d'indemnité financière, de permis, d'autorisation, de certificat, etc. Autant de situations toutes particulières où la demande formulée par le citoyen peut donner lieu aussi bien à une décision favorable qu'à une décision défavorable; il peut également arriver que le fonctionnaire concerné juge qu'une nouvelle décision est nécessaire pour modifier, révoquer ou suspendre celle qui a été rendue antérieurement, par exemple à la suite de la découverte d'éléments nouveaux.

Toutes ces décisions doivent évidemment se fonder sur la règle de droit pertinente. Le décideur doit d'abord la repérer et voir dans quelle mesure elle concerne la situation en cause. Ce jugement doit s'inspirer des principes d'interprétation législative établis. En outre, le processus suivi doit être conforme aux exigences prescrites par la Loi sur la justice administrative, qui élabore précisément un cadre procédural d'ensemble pour la prise de décision individuelle au premier niveau dans les ministères et organismes. Quelques règles de base y assurent le respect du devoir d'«agir équitablement»: occasion offerte au citoyen de fournir les renseignements utiles, de présenter ses observations et de compléter son dossier.

Or, l'erreur humaine étant toujours possible, le législateur a généralement prévu que le citoyen mécontent d'une décision le concernant pouvait adresser un recours à un tribunal administratif spécialisé afin que celle-ci puisse être réexaminée. J'ai déjà parlé de ces instances, dont le principal est sans contredit le Tribunal administratif du Québec. Au terme de l'audition, ces tribunaux peuvent confirmer, modifier ou infirmer la décision contestée.

Bien que ces tribunaux se situent au sein de l'exécutif et non du pouvoir judiciaire, ils bénéficient par leur loi constitutive d'une large indépendance de statut et de fonctionnement. La procédure suivant laquelle ils doivent entendre les recours est également prévue à la Loi sur la justice administrative, mais dans une section particulière traitant des décisions «juridictionnelles». Le formalisme y est plus poussé que pour les recours relatifs aux décisions de premier niveau, car ces tribunaux entendent véritablement un litige entre un citoyen et l'organisme administratif qui a rendu la décision contestée. Ainsi, leur procédure doit respecter certains principes de «justice naturelle», dont le principal est celui de donner aux parties l'occasion d'être entendues, mieux connu sous cette appellation désormais célèbre: *Audi alteram partem*.

**Apprécier les faits correctement**, un corollaire de ce qui précède. En effet, dans chaque décision qu'il faut prendre, la règle de droit et la procédure sont une chose, mais les faits en cause en sont une autre tout aussi déterminante. Le décideur doit recevoir les éléments de fait pertinents, les apprécier et en tirer les conclusions qui s'imposent. Cette tâche peut être délicate, car les documents sont peut-être faciles à déchiffrer, mais les réalités factuelles, événements ou situations personnelles sont sujettes à interprétation, en soi et, encore davantage, selon la perception de ceux qui les ont vécues. Cette appréciation doit se faire conformément

à certaines règles qui ont été généralement définies dans l'ordre judiciaire et dont on s'inspire sur le plan administratif, tout en conservant une nécessaire souplesse.

Mais, encore ici, l'erreur demeure possible, de sorte que le législateur a également prévu que cet aspect de la décision rendue pourrait être examiné dans le cadre du recours évoqué plus haut devant le tribunal administratif compétent. Dans l'univers juridique, on parle ici d'«erreur de fait», distincte de l'«erreur de droit» dont il était question au point précédent.

**Offrir à chaque citoyen un service diligent, respectueux et équitable.** Le champ d'application potentiel de cette exigence est très vaste et rejoint, au-delà des décisions individuelles, l'ensemble de l'activité de l'administration dans ses relations avec le public; on vise ici toute prestation de service qui met en contact un fonctionnaire et un citoyen à l'occasion d'une démarche, quelle qu'elle soit.

Les décisions individuelles dont nous avons traité constituent ce qu'on appelle des «actes juridiques»; ici, s'agissant des gestes courants posés par les employés de l'État, on parlera plutôt d'«actes matériels». Si, dans le cas des décisions, on peut vraisemblablement parler de milliers d'actes posés annuellement, on aborde ici une réalité encore plus foisonnante et difficilement chiffrable.

L'exigence consiste à s'assurer que le représentant de l'administration a agi dans le respect des règles du service public; par exemple, l'article 5 de la Loi sur la fonction publique prévoit que le fonctionnaire «est tenu de traiter le public avec égards et diligence». Ce peut être aussi l'occasion pour un citoyen de signaler que la *Déclaration de services aux citoyens* du ministère ou de l'organisme concerné n'a pas été respectée.

En cas d'insatisfaction, il formulera une «plainte» auprès de l'autorité concernée. Le manquement reproché pourra être un problème de diligence (délai de réaction ou de réponse, suivi du dossier, inaccessibilité des services, clarté ou fiabilité de l'information), de respect (manque de courtoisie ou de politesse, négligence) ou d'équité (processus inefficace ou déraisonnable, attitude discriminatoire ou partielle), pour ne donner que ces exemples.

Sa récrimination sera normalement acheminée au service de plaintes dont la plupart des ministères et organismes gouvernementaux se sont pourvus. La Directive concernant la qualité des services aux citoyens adoptée par le Conseil du trésor en 1991 prévoyait d'ailleurs que toutes ces entités devaient instaurer un tel mécanisme interne pour recevoir

et traiter les plaintes des citoyens ; cette directive a été mise de côté avec l'entrée en vigueur de la Loi sur l'administration publique en 2000. Dotés d'un statut, d'une ampleur et d'une vigueur variables, ces services de plaintes ont la responsabilité de traiter en première ligne les insatisfactions des citoyens.

Et si le problème persiste ou s'il ne souhaite tout simplement pas le faire examiner par le service des plaintes concerné, le citoyen pourra s'adresser au protecteur du citoyen, organisme indépendant relevant de l'Assemblée nationale, dont nous avons déjà parlé. Cet *ombudsman* bien connu du public dispose en vertu de sa loi constitutive de pouvoirs d'intervention importants pour analyser les griefs des citoyens et formuler des avis et recommandations qui peuvent avoir un impact administratif ou politique considérable.

**Se conformer aux règles et procédures administratives.** Il ne faudrait pas oublier ici l'ensemble des directives, politiques, procédures, règles et guides de nature administrative qui encadrent l'action des fonctionnaires dans à peu près toutes les sphères de leurs activités courantes : gestion des ressources financières, humaines et matérielles, interprétation de lois et de règlements, etc.

Ces règles, contrairement aux lois et règlements, ne sont pas de nature légale ; elles appartiennent à l'univers de la gestion interne de l'appareil gouvernemental. Certaines d'entre elles sont particulières à un ministère ou à un organisme pour atteindre ses propres fins, mais la plupart émanent du Conseil du trésor, qui voit ensuite à les faire appliquer dans les ministères et les organismes ; soulignons que les 12 volumes de son *Recueil des politiques de gestion* comportent des dizaines de textes de cette nature couvrant des centaines de pages.

Ces règles n'en sont pas moins contraignantes pour l'employé visé ; un manquement de sa part pourra être sanctionné sur le plan administratif, voire disciplinaire. C'est la responsabilité des gestionnaires de veiller à ce que chaque fonctionnaire sous leur autorité s'y conforme. Dans un nombre de plus en plus grand de ministères et d'organismes, des unités de vérification interne peuvent procéder à des audits sur des sujets comme la gestion des risques ou l'efficacité de divers processus, ce qui peut évidemment inclure la conformité administrative dont nous parlons ici.

Plusieurs de ces textes, ceux qui se rapportent à la gestion financière de l'État, peuvent également faire l'objet d'une surveillance externe de la part du vérificateur général. Ses rapports à l'Assemblée nationale, annuels

ou spéciaux, sont une occasion de mettre en évidence non seulement les illégalités, mais aussi les irrégularités qu'il a constatées dans la gestion financière des ministères et organismes.

Bon, au terme de cette description synthétique des balises qu'il faut respecter dans l'appareil gouvernemental, tu constateras que le législateur n'a rien ménagé, tant à l'interne qu'à l'externe, pour faire la chasse aux illégalités, irrégularités, erreurs ou manquements de toute nature. Le Québec constitue à cet égard également un État très interventionniste, comme le souhaite d'ailleurs le public. Car tous les États ne sont pas dotés de tels mécanismes de surveillance.

En terminant, je précise que l'existence de tous ces mécanismes ne privera jamais l'opposition à l'Assemblée nationale de questionner un ministre sur un aspect ou un autre des activités de son portefeuille ministériel. En vertu du principe de la responsabilité ministérielle, les membres du gouvernement sont appelés à rendre des comptes devant les parlementaires pour l'ensemble des activités qui sont sous leur autorité. Ce principe permet un contrôle politique, généralement axé sur l'opportunité ou la pertinence des interventions, essentiel en démocratie.

Il va de soi que cette imputabilité permanente, qui se manifeste régulièrement durant la « période de questions », pèse sur le ministre et son ministère et contribue, avec tout ce qui a été décrit antérieurement sur le plan administratif, à la prééminence d'une culture de prévention et de prudence. J'en ai déjà parlé et j'y reviendrai indirectement dans ma prochaine lettre portant sur les procédures internes instaurées pour éviter les dérapages.

P.-S. Oui, c'est une réalité très vaste et un peu touffue... mais je persiste et signe, la perspective que je tente d'y présenter est essentielle pour une bonne compréhension d'un volet majeur de la réalité gouvernementale. Faute d'une telle perspective, la découverte de tous ces anges gardiens au fur et à mesure de leur apparition dans la vie de ton organisation pourrait facilement devenir une source d'incompréhension et d'irritation. Mais que diable viennent-ils faire dans cette galère? Ne sont-ils pas trop nombreux et redondants?

Au cours de mes années de service, le contrôle dont j'ai été le plus proche est celui qui est relié aux plaintes des citoyens. Lors de la mise sur pied des services de plaintes gouvernementaux, initialement obligatoires, je l'ai mentionné plus haut, je me suis interrogé sur la place qu'occuperait ce nouvel outil parmi tous ceux qui existaient déjà. J'étais alors en contact régulier avec l'un des meilleurs spécialistes des recours

administratifs au Québec, le professeur Daniel Mockle de l'Université du Québec à Montréal. Nous avons alors décidé de nous associer pour effectuer une recherche sur le sujet.

Nous avons d'abord établi une typologie des diverses lésions que pouvait subir le citoyen dans ses rapports avec l'administration. Nous avons relevé et défini cinq facteurs de lésion : la légalité, la matérialité, la régularité, l'opportunité et la qualité des actes posés ou des services dispensés. Nous avons ensuite envoyé un questionnaire aux responsables des mécanismes de plaintes dans les ministères et les organismes en leur demandant lesquels parmi ces facteurs se retrouvaient dans les insatisfactions des citoyens.

Notre hypothèse était que les quatre premiers étaient déjà largement pris en charge par les différents mécanismes déjà existants et que les services de plaintes devraient normalement être orientés vers la qualité des services. Eh bien, cette hypothèse a été largement confirmée puisque les résultats ont indiqué que, parmi les plaintes reçues, le cinquième facteur représentait à lui seul plus de sources de mécontentement (environ 55%) que tous les autres facteurs réunis. Une question complémentaire posée trois ans plus tard, cette fois à l'égard des plaintes réputées fondées, situait le critère de qualité à un peu plus de 80%.

Plus tard, lorsque je me suis retrouvé à l'Office de la protection du consommateur, j'ai été confronté plus directement à la formulation de plaintes en raison de la très grande importance qu'occupait notre service téléphonique d'information des consommateurs, un service susceptible de susciter de l'insatisfaction avec environ 200 000 appels annuellement. Mais nous avions un service de plaintes, en réalité, occupé par une seule personne très dévouée et très efficace. Très souvent, cette personne se faisait médiatrice pour bien faire comprendre au consommateur les limites de notre rôle et la complexité des lois en présence. Toutefois, lorsqu'elle observait un manquement dans notre processus, elle tenait son bout et insistait pour que nous apportions des améliorations. Pour ma part, j'appréciais énormément son dynamisme, ce qui n'était pas nécessairement le cas de tout le personnel qui s'estimait quelquefois bousculé.

Et, figure-toi que, depuis mai 2017, je joue en quelque sorte le rôle de service de plaintes à l'ENAP, où j'ai eu l'honneur d'être nommé «Protecteur universitaire». C'est à moi que les étudiants et les membres du personnel s'adressent lorsqu'ils ressentent de l'insatisfaction à l'égard des services de l'École et, si leur plainte est fondée, je cherche à trouver une voie de solution en faisant des recommandations. Expérience très instructive, je n'en dis pas plus pour le moment!

## **... en quête permanente de cohésion**

---

Une organisation aussi surveillée qu'un gouvernement ne peut se permettre aucun laxisme, ni sur le plan administratif ni sur le plan politique; c'est une priorité de tous les instants de prévenir les différents manquements dont j'ai parlé dans la lettre précédente. D'autres facteurs liés à l'organisation et au fonctionnement exigent aussi une coordination de la gestion, une systématisation des processus et une cohésion des orientations.

Car il ne faut pas oublier qu'on est ici en présence d'une immense organisation qui comporte plus de 55 000 fonctionnaires, répartis dans des corps d'emploi ayant des fonctions et des préoccupations de travail très diversifiées: un ouvrier responsable du déneigement n'est pas un agent de recherche socioéconomique, de même qu'un ingénieur n'est pas un préposé aux renseignements. On ne peut donc présumer que ces employés ont en commun des réflexes professionnels, culturels et administratifs qui pourraient assurer une quelconque cohérence dans les façons de faire. Et ce personnel est réparti dans une vingtaine de ministères et plus d'une centaine d'organismes administratifs ayant des valeurs et des finalités différentes: un ministère à vocation économique diffère d'un ministère voué à la promotion de la culture, tout comme un tribunal administratif diffère d'une société d'État. Aussi ne faut-il pas s'attendre à ce que toutes ces entités, empreintes de cultures fort différentes, agissent spontanément de la même façon, même à l'égard d'une réalité semblable, comme la gestion de leurs ressources.

Et pourtant, ces acteurs et ces entités appartiennent à la même organisation, relèvent de ministres formant collégalement un seul gouvernement solidaire, responsable et imputable, et doivent en conséquence respecter les mêmes orientations générales et conjoncturelles, soit celles qui sont établies par ce dernier tant qu'il est en fonction.

J'ajoute que tout cet appareil s'est vu confier la mission extrêmement délicate et litigieuse de servir le bien commun à travers des arbitrages délicats, des politiques publiques complexes et des services publics touchant tous les membres de la collectivité. Voilà un univers qui se doit d'être discipliné, organisé et systématisé dans son fonctionnement, car l'erreur n'y a pas sa place.

D'où la recherche de cohésion que l'on observe dans toutes les sphères d'activité de l'appareil gouvernemental, que ce soit dans la gestion interne, la prestation de services aux citoyens ou la définition des orientations politiques du gouvernement. Regardons de plus près comment les autorités concernées poursuivent cet objectif à l'égard de réalités aussi différentes.

**L'uniformité dans la gestion administrative.** Tous les ministères et organismes font face aux mêmes situations dans la gestion des ressources sous leur responsabilité. Et qu'il s'agisse de recruter ou de promouvoir du personnel, d'engager un contractuel, de sanctionner un employé récalcitrant, d'autoriser ou de payer une dépense de voyage, de signer un contrat de loyer ou d'approvisionnement, d'acheter ou de vendre du matériel informatique, toutes ces actions sont posées dans un univers où l'on s'attend à une grande uniformité des règles applicables. Celle-ci constitue dans un tel contexte essentiellement administratif un gage d'équité, de sécurité et même d'efficacité.

C'est pourquoi la gestion interne des ressources est soumise à de très nombreuses normes qui proviennent de trois niveaux d'autorité : le législatif, l'exécutif et l'administration elle-même. Cette hiérarchie de normes est globalement sous la responsabilité du Conseil du trésor et du ministre – qui en est le président –, qui en sont aussi les surveillants.

Qu'il s'agisse de ressources humaines, financières, matérielles, contractuelles ou informationnelles, on retrouve habituellement la stratification suivante. Premièrement, une loi-cadre indique les entités en autorité, les objectifs recherchés, les règles fondamentales et les organismes qui sont visés (pour ceux-ci, il existe toutefois des variantes selon les lois-cadres); j'ai déjà évoqué plusieurs d'entre elles, par exemple la Loi sur la fonction publique ou la Loi sur l'administration financière; deuxièmement, des règlements d'application précisent le contenu de la loi face à un ensemble de cas d'espèce; troisièmement, des politiques administratives et des directives, souvent encore plus nombreuses, indiquent aux acteurs de façon plus détaillée les formalités et procédures à respecter.

Peu de gestes échappent à cet encadrement destiné à assurer la sécurité juridique et administrative des gestes posés, de même que leur prévisibilité pour les intervenants, tant à l'interne qu'à l'externe. On y retrouve incontestablement une certaine lourdeur, toujours déplorée, mais le plus souvent accentuée plutôt que diminuée : chaque dénonciation ou crise médiatique est susceptible d'entraîner l'ajout d'une autre dose d'intervention réglementaire. Par exemple, les abus observés il y a quelques années dans le secteur des contrats gouvernementaux ont été l'occasion de donner un tour de vis additionnel à la réglementation qui existait déjà. Les considérations politiques l'emportent alors sur la simplicité et l'efficacité administrative.

**La systématisation dans la prestation de services au public.** Un défi d'encadrement similaire se pose à cet égard, d'autant plus que les actes dont il est ici question ont pour destinataires des citoyens. En effet, qu'ils s'adressent à l'administration pour une réclamation, un paiement, une prestation d'assistance ou d'indemnité financières, un permis ou une autorisation, les citoyens s'attendent à bénéficier de garanties d'intégrité, d'impartialité et d'équité.

Dans ce cas-ci, cependant, ce ne sont pas des organismes centraux qui prescrivent les normes, mais bien les ministères et les organismes responsables d'appliquer les politiques publiques en question. Nous voici dans l'univers sectoriel des portefeuilles ministériels où des équipes particulières sont appelées à agir au nom de leur ministre ou dirigeant d'organisme en vertu de la délégation de pouvoir dont nous avons déjà discuté.

Bien sûr, les règles de base que les membres de ces équipes doivent appliquer proviennent de la loi et de la réglementation ; mais, au-delà de la portée de celles-ci, une multitude de situations particulières se présentent et doivent être tranchées par eux, de leur mieux, suivant leur appréciation des faits. Il s'agit alors pour le ministère ou l'organisme responsable d'établir les règles et procédures requises pour que le citoyen reçoive une décision ou une réponse identique, peu importe le fonctionnaire à qui il s'adresse ou auquel on l'a adressé dans l'organisation.

Par exemple, pour que les centaines d'agents qui reçoivent des citoyens des demandes de prestations les analysent et les tranchent le plus uniformément possible, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale a élaboré un ensemble de textes, dont le *Manuel d'interprétation normative des programmes d'aide financière*, maintenant intégré à un autre outil appelé « Aide à la décision en ligne » (ADEL). De même, l'Office de la protection du consommateur a dû concevoir les instruments

d'information et les processus d'analyse permettant à la trentaine de ses agents répondant aux demandes du public d'offrir des réponses similaires, et cela, dans plusieurs bureaux régionaux et en temps réel.

Soulignons que cette préoccupation de cohérence rejoint des acteurs que l'on pourrait croire, en vertu de leur indépendance, à l'abri de toute tentative de systématisation. Je pense ici, par exemple, au Directeur des poursuites criminelles et pénales, qui exerce des fonctions qualifiées de «quasi judiciaires». Eh bien, cet organisme a élaboré un important recueil de directives auxquelles, au nom de l'objectif dont il est question ici, sont soumis les 600 procureurs qui agissent en son nom dans les divers palais de justice.

De la même façon, les membres des tribunaux administratifs qui rendent des décisions qualifiées de «juridictionnelles» dans des litiges entre des citoyens et l'administration, doivent aussi être sensibles à cette préoccupation, d'ailleurs expressément affirmée par le législateur. Par exemple, l'article 75(1) de la Loi sur la justice administrative stipule que le président du Tribunal administratif du Québec doit «favoriser la participation des membres à l'élaboration d'orientations générales du Tribunal en vue de maintenir un niveau élevé de qualité et de *cohérence des décisions*» (c'est moi qui souligne).

Par ailleurs, il faut être conscient que les processus mis en place par les ministères et organismes pour encadrer leurs services ne sont pas nécessairement uniformes. Ainsi, un permis d'exercice délivré par l'Office de la protection du consommateur pourra l'être suivant une procédure tout autre que celle qui sera suivie à la Régie du bâtiment pour un permis ayant le même effet.

Chacun est en quelque sorte maître de sa procédure et opère dans un contexte qui lui est particulier avec ses propres contraintes : exigences particulières de la loi habilitante, nature de la clientèle, complexité ou caractère discrétionnaire du service, culture organisationnelle interne, mode de dispensation choisi, niveau de ressources disponibles, etc. Cela fait que le citoyen qui doit s'adresser à plusieurs ministères, par exemple pour obtenir les autorisations dans son domaine d'affaires, pourra être confronté à des pratiques différentes. Vue de l'extérieur, cette disparité peut facilement être une source de surprise et même d'irritation, bien qu'elle soit, à mon sens, tout à fait compréhensible. L'uniformité n'est pas ici une valeur en soi.

**La coordination des orientations politiques du gouvernement.** C'est un sujet que j'ai peu abordé jusqu'ici sinon sommairement, en parlant du ministère du Conseil exécutif, celui qui est dirigé par le premier ministre et qui, à ce titre, occupe une place à part dans l'appareil administratif, tout comme le premier ministre sur le plan politique. Ce ministère est notamment responsable de la concertation politique au sein du gouvernement, un mandat complexe et, souvent, quelque peu désarmant pour les ministres et leurs fonctionnaires.

L'appareil gouvernemental est une formidable machine à produire des idées pour améliorer les politiques et les services publics. Le défi pour le gouvernement consiste donc non pas à susciter de nouvelles initiatives, mais plutôt à les sélectionner et à les prioriser dans un échéancier s'échelonnant normalement sur un mandat électoral de quatre ans.

Ces merveilleuses idées de bonification proviennent en premier lieu du programme officiel du parti gouvernemental. Celui-ci a été élu sur la base d'une plateforme comprenant plusieurs politiques publiques sectorielles. C'est dans l'ordre des choses que de proposer des initiatives nouvelles pour être élu et, par surcroît, se distinguer des autres partis.

Puis, il y a les promesses qui sont faites dans le cadre des campagnes électorales. En plus, les propositions des partis adverses obligent quelquefois à prendre position de manière impromptue pour ne pas être en reste sur une question donnée et démontrer son ouverture face à un électorat souvent indécis jusqu'au dernier moment. Même improvisation possible en cours de mandat lorsqu'une crise ébranle le gouvernement. Voilà le contexte idéal pour mettre de l'avant des propositions improvisées et n'ayant pas fait l'objet de réflexions préalables. Devant l'ampleur médiatique excessive qu'un événement prend, il est tentant, pour démontrer qu'on prend la situation bien au sérieux, de réagir de la même manière et d'en faire trop.

À cela s'ajoutent les formidables idées de bonification que les fonctionnaires caressent plus ou moins secrètement dans leurs officines. L'arrivée d'un gouvernement est l'occasion de proposer à un nouveau ministre des ajustements de politiques souvent fondés sur l'expérience de terrain. Bien qu'ils soient souvent une réelle source d'amélioration potentielle des services, ils ne constituent habituellement pas la première catégorie d'initiatives considérées par un nouveau gouvernement...

En résumé, les idées se bousculent au portillon. Il faut faire le tri en tenant compte d'une multiplicité de facteurs tant politiques qu'administratifs. Cet exercice est loin d'être facile, car il ne faut surtout pas croire

que la cohésion de l'action gouvernementale se réalise de façon spontanée. Elle est plutôt le résultat de nombreuses analyses, consultations, réflexions, discussions et, surtout, de bien des compromis au nom de la solidarité ministérielle et du réalisme politique.

Plusieurs facteurs rendent cette opération de filtrage ou de tamisage tout aussi essentielle que douloureuse. En effet, les acteurs impliqués, ministres en tête, ne tirent pas toujours dans la même direction, et cela, pour plusieurs raisons légitimes et naturelles.

D'abord, institutionnellement, il y a des missions au sein du gouvernement qui sont porteuses de conflits inhérents les unes avec les autres. Classiquement, ici, on cite le cas de la protection de l'environnement face à l'exploitation de l'énergie et des ressources naturelles ou au développement de l'agriculture; ce n'est certes pas une vision de l'esprit, nous l'avons vécu avec intensité au Québec autour de la possible exploitation des hydrocarbures dans le sous-sol du Bas-Saint-Laurent et de l'île d'Anticosti. Mais il y a d'autres lieux de tension possibles; par exemple, les orientations en matière de santé publique sont fréquemment mises à mal par d'autres visant la mise en marché de produits et services associés à nos loisirs, que ce soit l'alcool, les jeux de hasard ou le cannabis.

Ensuite, financièrement cette fois, rappelons que tous les ministres sont un peu en compétition pour obtenir les ressources leur permettant d'améliorer les politiques sous leur responsabilité. En effet, nous en avons déjà parlé, comment sera attribuée la très mince marge de manœuvre dont dispose le gouvernement ponctuellement ou, pis encore, qui devra subir les ponctions budgétaires requises pour créer cette marge de manœuvre ou simplement pour éviter un déficit annuel? Au Québec, la santé accapare maintenant une grande part de cette marge au détriment d'autres missions où les besoins sont également immenses; on n'a qu'à penser ici à l'éducation, qui conditionne à sa façon la qualité de vie future des citoyens, dont leur santé... Cet enjeu budgétaire donne lieu à un match annuel de souche à la corde entre les intéressés.

En outre, réalité souvent méconnue, il faut aussi composer avec la rareté relative du temps dont dispose l'Assemblée nationale pour l'étude des projets de loi. Toutes les étapes requises pour les discussions, en commission parlementaire plus particulièrement, font qu'il n'est pas possible d'adopter un nombre de projets de loi illimité. Chaque ministre doit donc faire sa place dans l'agenda des travaux législatifs.

Et que dire des rivalités personnelles qui peuvent exister entre les membres du gouvernement, certains ayant des aspirations qui requièrent une visibilité de tous les instants? Sur ce plan, rares sont ceux d'ailleurs qui aspirent à retourner sur les banquettes arrière de l'Assemblée nationale, de sorte que chacun espère se démarquer au sein de l'équipe gouvernementale.

Alors, comment réaliser les arbitrages nécessaires entre toutes ces velléités politiques et administratives souvent peu compatibles? Au Québec, le processus de coordination nécessaire à cette fin fait l'objet de décrets que chaque gouvernement ajuste suivant ses volontés. Il faut dire que, depuis une quarantaine d'années, les façons de procéder varient peu entre les gouvernements successifs, car la formule retenue, essentiellement autour de comités de ministres qui agissent en soutien au Conseil des ministres, fonctionne bien.

Habituellement, un décret général prévoit «l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif»; des décrets plus particuliers désignent les membres du gouvernement qui sont membres des comités ministériels de soutien. Ces divers décrets sont accessibles au public et font l'objet de documents explicatifs au bénéfice des ministères et organismes. Sans trop aller dans les détails, disons que le processus d'arbitrage des orientations politiques du gouvernement gravite autour des réalités suivantes :

- le rôle du Comité des priorités et des projets stratégiques dans l'établissement des orientations générales et priorités d'action du gouvernement;
- la nécessité pour les ministres de soumettre un « mémoire » au Conseil des ministres pour toute décision d'importance qu'ils requièrent, par exemple un projet de loi ou un projet de règlement substantiel; la rédaction de ce mémoire est elle-même formalisée de manière très précise au regard de la structure et du contenu;
- un échéancier rigoureux quant aux dates possibles de transmission par les ministres des mémoires au Conseil des ministres pour la prise de décision;
- la consultation systématique de tous les ministères et organismes pouvant être concernés par une prise de décision;
- la présence de deux comités ministériels multisectoriels réguliers (un pour les politiques sociales, soit le Comité ministériel du développement social, éducatif et culturel, et un autre pour le secteur économique au sens large, soit le Comité ministériel de l'économie,

de la création d'emplois et du développement durable) qui ont pour mandat d'examiner le contenu des mémoires et de faire des recommandations au Conseil des ministres en tenant compte des consultations effectuées;

- le soutien de Secrétariats composés de fonctionnaires auprès de chaque comité ministériel pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions;
- le rôle décisionnel ultime du Conseil des ministres, sous l'autorité directe du premier ministre qui a le dernier mot en toute matière;
- l'examen de tout mémoire proposant un projet de loi par le Comité de législation, lui aussi composé de ministres et assisté d'un Secrétariat, et l'analyse ultérieure par ce comité de tout projet de loi autorisé par le Conseil des ministres à être déposé à l'Assemblée nationale.

Ce processus de concertation qui fait appel à des comités de ministres et des secrétariats de fonctionnaires est la clé de la cohésion du gouvernement. Que ce soit sur le plan institutionnel, politique ou administratif, l'exécutif constitue un tout qui doit cependant tenir compte de chacune de ses très nombreuses composantes dans ses orientations d'ensemble. Il doit en tout temps donner une impression d'unité que vient confirmer le principe de la solidarité ministérielle: une fois que le Conseil des ministres a pris une décision, tous ses membres doivent y adhérer et la défendre.

Les fonctionnaires doivent accorder à ce processus toute l'importance voulue. Une bonne idée ne suffit pas: il faut la faire cheminer à travers ce processus de décantation ou de distillation, selon le point de vue, qui met plusieurs de nos qualités à rude épreuve.

Mais attention, cette description sommaire du processus décisionnel au ministère du Conseil exécutif n'épuise pas tous les mécanismes de coordination qu'on y retrouve. J'ai privilégié ceux qui me paraissaient les plus déterminants pour mes propos, mais ce ministère comporte plusieurs autres instances de coordination, qu'il s'agisse de Comités ministériels spéciaux ou de Secrétariats qui assistent des ministres à qui des responsabilités horizontales ont été attribuées, telles les affaires autochtones, la jeunesse, les relations canadiennes et les relations avec les Québécois d'expression anglaise. Pour en avoir une idée plus juste, je t'encourage à jeter un coup d'œil sur l'organigramme de ce ministère, qui comporte une étonnante diversité d'intérêts.

De la même façon, pour ce qui est du rôle de coordination administrative du Conseil du trésor, prends le temps de parcourir la table des matières du *Recueil des politiques de gestion* dont je parlais dans une lettre précédente. Et je rappelle que les nombreuses conventions collectives de travail négociées sous l'autorité de ce même Conseil constituent également une source d'encadrement significatif en matière de gestion des ressources humaines. Encore là, une de ces conventions collectives, lesquelles comportent habituellement quelques centaines de pages, est une lecture suggérée. Attention, tout cela peut provoquer la somnolence!

Mais au-delà des mécanismes formels de coordination, il y a tout ce qu'il faut faire en amont, de manière plus informelle et souvent sur le plan interpersonnel, pour que les dossiers progressent correctement à l'intérieur des rouages administratifs du Conseil exécutif. Le meilleur des lubrifiants à cet égard est la consultation préalable de tous ceux qui peuvent être concernés par une initiative, qu'ils œuvrent à l'interne ou à l'externe. Mon expérience m'a appris que la transparence sur ce plan est la voie à privilégier. Se fier aux mécanismes formels équivaut à laisser à d'autres l'initiative d'expliquer et de démontrer la pertinence de tes propositions: tout peut arriver dans un tel contexte où un tiers se trouve à piloter les dossiers qui te tiennent à cœur.

P.-S. J'aimerais revenir ici sur la disparité qui peut exister dans les pratiques de ministères et organismes partageant les mêmes fonctions. Je le disais plus haut, ce n'est pas un problème en soi; ces façons de faire différentes correspondent généralement à des environnements qui le sont tout autant.

Ce qui peut poser problème, c'est de ne pas pouvoir partager les meilleures pratiques mises de l'avant au sein de ces entités, faute tout simplement de les connaître. Cette éventualité est tout à fait réelle et préoccupe beaucoup de dirigeants. Ainsi a-t-on pu observer au cours des dernières décennies la mise sur pied de différents «forums» précisément destinés à favoriser les échanges entre ministères sur les meilleures façons de faire dans divers champs d'activité. Le Secrétariat du Conseil du trésor en a même prévu une forme de systématisation avec son *Cadre de concertation des regroupements de gestionnaires en ressources*; sur le site de cet organisme, on relève plusieurs forums regroupant notamment des gestionnaires de ressources humaines, financières et informationnelles. D'autres ont un statut plus informel et j'ai le souvenir de l'existence de tables de concertation en matière d'éthique et de protection des renseignements personnels.

Pour ma part, j'ai toujours été extrêmement sensible à l'importance de ces lieux de partage. Au cours de mes dernières années dans la fonction publique, quelques autres présidents d'organisme et moi avons mis sur pied ce que nous appelions la « Table de concertation des organismes de protection du public », qui regroupait les dirigeants de l'Autorité des marchés financiers, de l'Office de la protection du consommateur, de l'Office des professions, de la Régie du bâtiment et de la Régie du logement. Nos rencontres avaient lieu trois ou quatre fois par année et se révélaient systématiquement trop courtes, très animées, très utiles et pleines d'enthousiasme, ne serait-ce que pour partager notre désarroi face aux exigences de notre gestion. Il y a tant à apprendre lorsqu'on se retire du brouhaha du quotidien pour se pencher sur l'expérience des autres.

Je termine avec un événement illustrant le caractère crucial qui entoure la cohérence de l'action gouvernementale. Je t'ai parlé dans une lettre précédente de l'entrevue que j'avais dû donner à l'émission *La facture*. Sous le thème « L'Office de la protection du consommateur à bout de souffle », l'équipe de cette émission voulait démontrer que notre organisme, en raison des coupes budgétaires qu'il avait subies, n'était plus en mesure d'exercer ses fonctions adéquatement au bénéfice du public. Mais avant la diffusion de cette entrevue, l'émission comportait une tentative de démonstration empirique des problèmes que connaissait l'Office.

Un journaliste se faisant passer pour un consommateur avait appelé quelques agents de renseignements de l'Office afin de poser la même question pour connaître la démarche à suivre à l'égard d'un problème de réparation d'une automobile, en l'occurrence une Honda rouge (je m'en souviens encore!). L'équipe journalistique prétendait avoir obtenu des réponses divergentes et pas toujours exactes, après vérification auprès de l'Association de la protection des automobilistes, un partenaire de l'Office dans bien d'autres dossiers.

Cette évocation d'un manque de cohérence et même de compétence de la part de nos agents avait soulevé la controverse entre nous et les journalistes de cette émission. Beaucoup de membres du personnel de l'Office n'avaient pas digéré qu'on les utilise à leur insu pour tenter de discréditer l'Office et le travail complexe qu'on y effectuait pour répondre aux demandes des consommateurs, le tout en vue de faire une démonstration de nature politique « sur leur dos ». Un certain temps a été nécessaire pour réparer les pots cassés entre notre organisation et ces journalistes, pourtant voués à la même cause.

## Toujours questionner, tout comprendre

---

Si je comprends bien, mes dernières lettres t'ont quelque peu étourdi! D'accord, en les relisant et en songeant à toute notre correspondance, je réalise à quel point il y a là beaucoup de matière à assimiler. J'en suis conscient. Mais, dans mon esprit, il s'agit de dimensions clés de l'univers gouvernemental. Je n'y suis pas allé au gré du hasard dans leur choix ni dans la façon de les aborder.

À sa manière, chacune d'elles fait ressortir la *spécificité de l'administration publique* par rapport à l'entreprise privée; le *rôle du politique* explique le lien de subordination auquel l'appareil administratif est soumis à l'égard des élus, ainsi que l'instabilité de ces acteurs décisionnels; cette précarité souligne l'importance de la pérennité de la *fonction publique comme institution* et des caractéristiques inhérentes de son statut, telles la *neutralité politique* et l'*objectivité*.

La *nomenclature des ministères et organismes* met en relief l'ampleur de l'appareil, la diversité de ses entités, et explique la *lourdeur naturelle* de son action et de ses processus; la *dimension juridique*, incluant ses *aspects constitutionnels*, situe le fondement et les limites des pouvoirs dont nous disposons comme fonctionnaires, tout en expliquant la présence et la rigidité des règles qui régissent notre environnement; l'*exigence éthique* fait de l'intégrité une valeur à prendre en considération dans tout ce qu'on entreprend, mais qu'il faut également projeter dans la lecture que les citoyens pourraient faire de nos actes; la *réalité financière*, en particulier la préoccupation concernant *la dette et les déficits annuels*, nous fait comprendre que les ressources dont nous disposons sont désormais limitées, que les *compressions budgétaires* sont là pour rester et qu'en conséquence la créativité est sans doute l'ultime façon d'arrêter l'*érosion des services publics* et même de les améliorer.

Dans cet univers où les acteurs politiques s'affrontent dans une relative *polarisation idéologique*, le législatif demeure le maître d'œuvre d'arbitrages d'une grande complexité dans la recherche d'un *bien commun* qui semble souvent insaisissable; l'exécutif est le lieu par où la *totalité des services publics* se déploie; l'ampleur et la complexité des enjeux politiques et administratifs en cause dans cette activité déléguée aux fonctionnaires expliquent le *nombre de contrôles* qui planent au-dessus d'eux (les anges gardiens) et les efforts de coordination requis pour donner une *cohésion d'ensemble* à toute l'activité gouvernementale.

J'en ai beaucoup moins parlé, mais toutes ces dimensions conditionnent également les qualités personnelles dont il faut faire preuve pour vivre avec sérénité et bonheur dans cet univers. Au terme de cette première séquence de lettres, j'aimerais revenir sur une caractéristique personnelle qui, dans le cadre de mes propos, a une importance cruciale: la curiosité.

Il est primordial de développer un intérêt intellectuel de tous les instants pour tout ce qui se passe dans ton environnement. Cela te permettra de comprendre pourquoi les choses se déroulent comme elles le font et non comme tu le souhaiterais. Être familier avec les petits secrets de la « machine » te donnera la possibilité de développer peu à peu une vue d'ensemble, d'avoir plus de recul, de percevoir la forêt, quoi!

Chaque fois qu'une interrogation surgit dans ton esprit, qu'il s'agisse du rôle d'un acteur, d'une étape procédurale, d'une vérification requise, ou de toute autre chose, accepte de te questionner et cherche à y répondre; chaque mystère a sa raison d'être et sa finalité.

C'est une condition de survie dans un univers où la complexité peut facilement être déroutante, voire rebutante. Si tu saisis la nature du rôle des autres acteurs, des multiples contraintes imposées, des structures multiples qui t'entourent et des processus qu'il te faut respecter, tu accepteras plus facilement la réalité de ton quotidien; tu pourras aussi la critiquer, mais en toute connaissance de cause.

Mais lorsque l'ignorance prévaut et que l'incompréhension s'installe, il devient tentant de décrocher: « Bof, de toute façon, ici, il n'y a rien à comprendre et tout fonctionne de travers! Pourquoi devrais-je me forcer à faire les choses correctement? » Un raisonnement fallacieux qui justifie l'inertie ou le négativisme et qui se termine souvent dans une attitude de cynisme nocive pour l'organisation et pour toi, en fin de compte.

Ce réflexe de curiosité qui incite à toujours questionner pour tout comprendre n'est pas nécessairement naturel dans une organisation comme la fonction publique. L'ampleur et la diversité de l'environnement amènent plusieurs à se cantonner dans l'univers sécurisant de leur discipline professionnelle ou de leur unité administrative. On développe alors une vision et un fonctionnement cloisonnés, on dit souvent en « silo » ou en « cocon », ce qui est très pernicieux dans toute organisation.

Souvent, en effet, notre premier refuge devant l'inconfort est celui de notre profession. Notre caractère et nos capacités nous ont amenés à choisir une formation disciplinaire. Celle-ci, qui s'échelonnait sur plusieurs années, au collègue puis, souvent, à l'université, renforçait ensuite nos prédispositions. On aime cette discipline et on y est intellectuellement confortable.

Ainsi, il n'est pas toujours facile de franchir la frontière implicite qu'elle crée dans notre univers mental pour s'intéresser et se confronter à celle de collègues de travail. Il y a d'abord le mur des préjugés : la sagesse populaire, que véhiculent quelques blagues bien connues, propage des préjugés à l'égard de bien des disciplines : les avocats par rapport aux comptables, les économistes et les fiscalistes, les ingénieurs et les architectes, les politicologues et les administrateurs publics, etc., et vice versa bien entendu ! Personne n'échappe à la caricature ; en passant, celle-ci comporte quelquefois une certaine part de vérité découlant d'une réelle déformation professionnelle venant de la formation suivie et des exigences de la pratique.

Bref, un certain nombre de préjugés faciles existent dans les organisations ; la fonction publique, malgré son sérieux, n'est pas à l'abri de cette réalité humaine. Et, bien sûr, les barrières qui se créent ainsi entre les disciplines jouent dans les deux sens de sorte qu'il est fréquent que la résistance soit bilatérale.

Quelquefois, et je l'ai vécu, cette résistance face à l'envahisseur prend une forme subtile : on se drape dans un vocabulaire spécialisé et ésotérique, le jargon propre à notre discipline, et l'on se rend ainsi imperméable à la communication. En droit, j'en ai fait l'expérience à plusieurs reprises avec des juristes qui semblaient plus chercher à compliquer les choses qu'à les expliquer à leur entourage : formules latines, expressions vieillottes, citations sibyllines de jurisprudence, d'auteurs spécialisés, de numéros d'article de loi, comme si tout le monde était censé les connaître.

Somme toute, tout pour se rendre inaccessible. J'y vois là davantage d'insécurité que du haut savoir : on tente ainsi de se mettre à l'abri de la discussion, du questionnement ou de la contestation. À mon sens, rien n'est assez compliqué pour rendre inatteignable une explication simple et vulgarisée; même la théorie de la relativité semble pouvoir être enseignée, c'est tout dire.

Et il y a également les barrières que chaque unité administrative construit spontanément autour de ses activités: « nous » de la planification, du budget, de la comptabilité, des services juridiques, des services à la clientèle, des communications, etc. En raison de l'importance du mandat qui lui est confié, chacun invoque et proclame son autonomie, si ce n'est sa prépondérance, pour revendiquer l'exclusivité du savoir et de la réflexion dans son champ de compétence.

Cette espèce de revendication territoriale est très répandue chez les êtres vivants, y compris chez l'espèce humaine. On la retrouve dans beaucoup de nos institutions et lieux de vie : le domicile, le quartier, le village, la région, la nation, etc. La survie a longtemps été fondée sur une saine méfiance à l'égard de tout ce qui est autre, différent ou étranger, lequel peut parfois représenter une menace.

Si un tel réflexe est naturel dans un milieu de vie primitif, il est beaucoup moins en société organisée où le rapprochement entre les différences apporte une richesse irremplaçable et est source d'évolution. La sélection naturelle l'a d'ailleurs bien compris en faisant de la mixité des gènes une occasion d'adaptation positive pour les espèces; le repli sur soi et l'autarcie entraînent la consanguinité, tant dans la vie individuelle que dans celle des institutions.

Malheureusement, les frontières qui se dressent dans les organisations, et le phénomène est universel, sont souvent d'une grande étanchéité. Résultat, les unités administratives croient devenir propriétaires de leur mandat au sein de l'organisation globale. Il faut alors quémander leur autorisation pour partager leur savoir, obtenir leur collaboration ou les faire se coordonner ou se concerter dans un esprit institutionnel. C'est une attitude que j'ai observée partout, aussi bien dans le cadre de mon travail à l'ENAP que dans mes fonctions au gouvernement.

Pour les gestionnaires, abattre ce cloisonnement est pourtant essentiel lorsqu'il s'agit de créer des visions partagées et de provoquer des actions communes. Cette bataille, au même titre que la lutte contre la résistance au changement, constitue l'une des tâches les plus ardues de la gestion.

Assez disserté sur les affres du travail en vase clos. Ce que je veux te dire, c'est que tu as intérêt à bien connaître ce que font les autres entités de ton organisation. Chacune d'elles est responsable d'une part du mandat de cette dernière, dont tu as tout avantage à avoir une vision d'ensemble.

Fais donc preuve d'une curiosité de tous les instants : interroge, lis, fouille, renseigne-toi sur tout ! N'accepte en aucun cas l'argument de la complexité pour ne pas te donner les explications que tu juges requises ; n'adhère jamais à une argumentation que tu ne comprends pas ; ne véhicule pas une position que tu n'es pas en mesure de défendre toi-même ; ne signe surtout pas un document dont tu ne comprends pas les tenants et aboutissants. Et ce ne sont là que quelques exemples de pièges à éviter.

Oui, sans aucun doute, transcender les barrières professionnelles ou organisationnelles pourra occasionnellement créer de l'irritation ; fais-le avec le plus grand des respects et une grande humilité. Comme celui qui ne comprend pas, comme l'enfant de quatre ans qui s'interroge sur tout en répétant inlassablement cette terrible question « Oui, mais pourquoi ? ». Il n'y a aucune honte à ne pas tout savoir ; il suffit simplement de poser les bonnes questions aux bonnes personnes. De cette quête permanente de compréhension, tu retireras un énorme bénéfice professionnel et personnel.

Cette curiosité générale, dans une autre perspective, on pourrait d'ailleurs parler simplement de compétence ou de professionnalisme, est la seule compatible avec ton rôle de fonctionnaire de l'État : le citoyen d'ailleurs n'en attend pas moins de ta part, même s'il ne l'exprime pas tous les jours...

P.-S. En matière de curiosité, je considère avec bonheur que j'ai été bien servi par la nature. C'est d'ailleurs ce qui a fait de moi un généraliste plutôt qu'un spécialiste de quelque discipline que ce soit, malgré mes quelques ouvrages en droit administratif.

Professionnellement, j'ai vécu plusieurs expériences très profitables pour cultiver ce désir de savoir et de comprendre, particulièrement à l'ENAP. Dans une telle école professionnelle de gestion, on côtoie des experts d'une foule de disciplines connexes à la nôtre : politicologues, économistes, comptables, éthiciens, spécialistes en management, en relations de travail, en psychologie industrielle, etc.

La maîtrise en administration publique, principal programme offert à l'époque, nous donnait l'occasion de discuter collégalement d'enseignements qui nous projetaient nécessairement en dehors de notre

propre discipline. Ayant ensuite été gestionnaire pendant de nombreuses années, d'abord comme directeur de l'enseignement et de la recherche, puis comme directeur de l'Observatoire de l'administration publique, je n'avais pas le choix de me familiariser avec quelques-unes des autres approches disciplinaires nécessaires à la formation de mes étudiants. Je suis très reconnaissant à tous ces collègues qui m'ont fait connaître des facettes de l'administration publique que je ne soupçonnais même pas.

Au début des années 1980, la rédaction de l'ouvrage *L'administration québécoise: organisation et fonctionnement* (1982) avec René Dussault et d'autres collègues, politicologues et fonctionnaires en détachement à l'ENAP, a aussi été une occasion exceptionnelle de me sensibiliser aux perspectives pouvant animer une autre discipline, soit la science politique. Par exemple, la présentation d'un organisme comme une régie, sous la loupe du juriste, consistera essentiellement à décrire la portée du projet de loi qui l'a vu naître, avec comme éclairage supplémentaire les débats qui ont accompagné son adoption au sein de l'administration et à l'Assemblée nationale, avec en supplément, s'il en existe quelques interprétations judiciaires ou doctrinales de son rôle.

Pour le politicologue, tout cela n'est que perspective technique et l'important consistera plutôt, par exemple, à décoder et à saisir le processus politique qui a convaincu le gouvernement de créer un tel organisme, particulièrement les rapports de force qui ont pu jouer pour influencer dans un sens ou dans l'autre le législateur. Bref, des perspectives bien différentes, mais toujours dans l'observation d'une même réalité.

J'ai également été bien servi lorsque je suis arrivé à l'Office de la protection du consommateur. À vrai dire, lorsque j'en ai été nommé président, j'avais une connaissance tout à fait minimale, et c'est un euphémisme, à la fois de l'organisme et de la Loi sur la protection du consommateur. Au moment où j'avais fait mon cours de droit à la fin des années 1960, cette loi n'existait pas encore. J'avais donc beaucoup à apprendre et j'ai dû effectivement lire et consulter énormément.

Rapidement, j'ai aussi développé une autre pratique qui m'a été éminemment utile. Lorsque je circulais dans les bureaux de l'Office et que je constatais qu'une salle de réunion était occupée par des discussions animées, je m'y invitais tout naturellement, m'assoiais autour de la table et écoutais le contenu des échanges. Quelquefois en silence, d'autres fois en questionnant sur les problèmes, enjeux qui les faisaient se réunir. C'était aussi l'occasion d'observer le rôle qu'y jouaient les participants, la

façon qu'avait le directeur de tenir sa réunion, la pertinence et la rigueur des propos, etc. Bref, une mine de renseignements pertinents sur le fonctionnement de l'organisation et les personnes qui y œuvraient.

Note bien que cette pratique avait aussi l'avantage de manifester mon intérêt, d'ailleurs bien réel, pour ce qui se passait dans chacun des services de l'Office. À ma connaissance, cette pratique a toujours été bien appréciée et j'ai vraiment l'impression que mes irruptions spontanées n'ont jamais été mal interprétées, mais plutôt jugées pour ce qu'elles étaient : la manifestation d'une grande curiosité... bienveillante!



# Bibliographie

---

- BERNARD, L. (1987). *Réflexions sur l'art de se gouverner: essai d'un praticien*, Québec, ENAP/ Québec-Amérique.
- BORGEAT, L. (1996). *La sécurité d'emploi dans le secteur public. Essai*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- BORGEAT, L., R. DUSSAULT et L. OUELLET avec la collaboration de P. MORAN et de M. PROULX (1982). *L'administration québécoise: organisation et fonctionnement*, Québec, Presses de l'Université du Québec/ENAP.
- CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES (2018). *Bilan de la fiscalité au Québec – Édition 2018*, Cahier de recherche n° 2018-01, Sherbrooke, Université de Sherbrooke.
- DUSSAULT, R. (1974). *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- DUSSAULT, R. et L. BORGEAT (1984, 1986, 1989). *Traité de droit administratif*, tomes I, II et III, Québec, Presses de l'Université Laval.
- GOW, J. I. (1986). *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal et Toronto, Institut d'administration publique du Canada.
- LABORIT, H. (1976). *Éloge de la fuite*, Paris, Éditions Robert Laffont.
- MORIN, R. (2017). *La construction du droit des autochtones par la Cour suprême du Canada. Témoignage d'un plaideur*, Québec, Septentrion.
- PIGEON, L.-P. (1965). *Rédaction et interprétation des lois*, Québec, Bibliothèque de la Législature du Québec.
- PLUTARQUE (2017). *Avis aux hommes politiques*, Paris, Éditions Manucius.
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (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*, Québec, Gouvernement du Québec, Publications du Québec.



ADMINISTRATION  
PUBLIQUE  
et GOUVERNANCE /

Collection dirigée par  
**Patrice Dutil et Nelson Michaud**

IPAC



IAPC

---

## Dans la même collection

### **Le défi de changer les choses**

Anthologie commentée  
des discours de  
Paul Gérin-Lajoie

*Nelson Michaud et  
Jean-François Simard*

ISBN 978-2-7605-4991-3

2018 / 536 pages

### **L'administration des territoires et les instruments de l'action publique**

*Sous la direction de  
Serge Belley et*

*Diane Saint-Pierre*

ISBN 978-2-7605-4604-2

2017 / 428 pages

### **50 ans de construction des administrations publiques**

Regards croisés entre  
la France et le Québec

*Sous la direction de  
Nelson Michaud*

ISBN 978-2-7605-4555-7

2016 / 186 pages

### **Les grands commis et les grandes missions de l'État dans l'histoire du Québec**

*Sous la direction de  
Michel Sarra-Bournet*

ISBN 978-2-7605-4501-4

2016 / 292 pages











**Pourquoi, aujourd'hui, faire carrière au service de l'État?** Quels défis la jeunesse peut-elle y trouver? Pour répondre à ces questions, le présent ouvrage dresse un tableau sans complaisance de l'univers qui attend le jeune qui voudrait travailler dans l'administration publique. Tout en mettant en relief les changements survenus depuis le moment où il devenait fonctionnaire en 1973 jusqu'à son départ en 2014, l'auteur livre sa perception des défis auxquels sont désormais confrontés les employés de l'État.

Cet ouvrage expose les principales composantes de l'environnement gouvernemental, situe le rôle des acteurs politiques et administratifs et décrit les contraintes éthiques, juridiques, administratives et budgétaires qui s'imposent dans cet univers. Il met aussi en évidence l'importance et la noblesse de la tâche de serviteur de l'État, aujourd'hui différente à plusieurs égards de ce qu'elle était il y a quelques décennies.

Le cheminement à double perspective de l'auteur - celle de praticien et celle d'universitaire - offre un point de vue original sur les sujets abordés. Son expérience pédagogique et son goût de la synthèse rendent accessibles des contenus en apparence techniques et réservés aux initiés. Sous forme épistolaire, cet essai rassemble une trentaine de lettres destinées à un jeune de la relève, teintées d'humour et ponctuées d'anecdotes personnelles, ce qui donne un ton convivial à l'ouvrage, lequel s'inscrit dans une approche de type mentorat.

*Choisir l'administration publique?* s'adresse à quiconque cherche à comprendre les rouages de l'appareil gouvernemental et de l'administration publique ou est attentif à ce qui se joue dans la sphère étatique: fonctionnaires en poste ou en devenir, administrateurs publics, personnel politique, étudiants, journalistes, chercheurs et citoyens.

---

Juriste de formation, **Louis Borgeat** est administrateur d'État à la retraite. Il a occupé plusieurs fonctions au gouvernement du Québec, dont celles de sous-ministre et, au moment de son départ à la retraite, de président de l'Office de la protection du consommateur. Il a également travaillé à l'École nationale d'administration publique (ENAP) comme professeur de droit administratif et gestionnaire, notamment à l'Observatoire de l'administration publique. Il est aussi l'auteur de plusieurs ouvrages, dont le *Traité de droit administratif*, coécrit avec René Dussault.