

André
BAZINET

La capacité de changement de l'État québécois

Le test de la coopération interorganisationnelle et de la coordination
et comparaisons avec sept pays de l'OCDE

Préface de James Iain Gow



La capacité de changement de l'État québécois

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 ET BELGIQUE	Sofédis, 11, rue Soufflot 75005 Paris, France - Tél. : 01 53 10 25 25 Sodis, 128, avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny 77403 Lagny, France - Tél. : 0160 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 - Tél. : (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 ».

La capacité de changement de l'État québécois

Le test de la coopération interorganisationnelle et de la coordination
et comparaisons avec sept pays de l'OCDE

Préface de James Iain Gow



André Bazinet



Presses de l'Université du Québec

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

Titre: La capacité de changement de l'État québécois: le test de la coopération
interorganisationnelle et de la coordination et comparaisons avec sept pays de l'OCDE /
André Bazinet.

Noms: Bazinet, André, 1947- auteur.

Description: Comprend des références bibliographiques.

Identifiants: Canadiana (livre imprimé) 20190022299 | Canadiana (livre numérique)
20190022302 | ISBN 9782760548954 | ISBN 9782760548961 (PDF) |
ISBN 9782760548978 (EPUB)

Vedettes-matière: RVM: Coordination interinstitutionnelle—Québec (Province)—Histoire. |
RVM: Québec (Province)—Administration—Réorganisation.

Classification: LCC JL250 B39 2019 | CDD 352.2/909714—dc23

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

Gislaine Barrette

Correction d'épreuves

Anne-Marie Bilodeau

Conception graphique

Julie Rivard

Mise en page

Marie-Noëlle Morrier

Images de couverture

iStock

Dépôt légal : 4^e trimestre 2019

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

© 2019 – Presses de l'Université du Québec

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

Imprimé au Canada

D4895-1 [01]

Préface

Ce livre constitue une contribution remarquable à notre connaissance de l'État québécois et de son Administration. L'auteur est singulièrement bien placé pour le faire. En effet, après une carrière distinguée dans la fonction publique québécoise, il a poursuivi des études de doctorat en administration publique à l'École nationale d'administration publique (ENAP), dont la thèse fut la base initiale de ce livre. André Bazinet a de la suite dans les idées, car auparavant il avait profité de ses études de baccalauréat et de maîtrise en science politique à l'Université de Montréal pour contribuer aux travaux alors en cours sur l'histoire de l'administration publique québécoise. Donc, au moment de rédiger ce texte, il pouvait compter sur plus de 40 années d'étude et d'expérience de la fonction publique québécoise.

Cette combinaison a marqué la poursuite des recherches et la structure de cet ouvrage, car non seulement a-t-il épluché une volumineuse documentation de l'Administration québécoise (dont une bonne partie était inconnue des chercheurs et du public), mais il a en outre consulté des fonctionnaires, anciens et actuels, afin de corriger le tir. En même temps, André Bazinet a profité de ses études de doctorat pour situer sa recherche parmi les recherches universitaires pertinentes ainsi que les pratiques des gouvernements de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) et de l'Union européenne.

Le livre porte sur *La capacité de changement de l'État québécois*, du moins en ce qui concerne l'Administration au service des élus et des citoyens. Dans son livre *Le service public* (1987, p. 18), Jacques Chevallier a proposé la *mutabilité* ou le devoir de s'adapter au changement comme l'une des valeurs fondamentales du service public en France. Bien que

cette notion n'ait pas cours au Québec, elle reflète bien une obligation de toute Administration face aux besoins changeants de la population et des élus. Ici, on parlera plutôt des besoins d'innover, de se réformer.

Ce livre démontre amplement que de nombreuses réformes ont été apportées depuis 1976, à la demande soit des élus, des fonctionnaires ou des forces économiques et sociales non étatiques. En effet, après la bureaucratisation introduite pendant les années 1960-1975, on assiste depuis 1976 à un certain déclin des réformes hiérarchiques pour faire place aux réformes de type marché, sous l'impulsion du nouveau management public (NMP), et aux réformes de type réseau sous l'impulsion des idées de la nouvelle gouvernance. Comme le précise l'auteur, les gouvernements gardent le contrôle ultime, mais ils s'en remettent davantage aux forces économiques et sociales.

Son analyse comparée permet de situer le Québec parmi le groupe des pays pragmatiques, comme le Canada d'ailleurs, qui se sont réformés sans adopter intégralement des pratiques issues du NMP. D'ailleurs, ici comme ailleurs, il y a un certain retour du pendule en faveur des réformes de type hiérarchique depuis les années 1990.

Une tendance relevée par l'auteur permet de mieux situer l'originalité québécoise dans cette histoire des réformes administratives. Il s'agit de la contribution significative des députés sur une base non partisane aux études sur l'Administration et la fonction publique. Bien qu'un peu marquée depuis 2000, cette tendance témoigne d'une capacité des élus à surmonter les différences idéologiques et de programmes afin de poursuivre le bien commun dans les réformes des mécanismes et pratiques de l'Administration.

Outre d'être une contribution théorique, ce livre a une fonction pédagogique explicite. En effet, l'auteur propose à l'intention de la classe politique ainsi que des administrateurs et gestionnaires des chapitres permettant de tirer des leçons pratiques à la fois de ses recherches et des écrits comparatifs sur la coopération interorganisationnelle. Si ce n'est pas une originalité de l'auteur de s'adresser aux fonctionnaires, c'est une innovation bienvenue que de coucher sur papier des conseils aux élus qui ont de nos jours besoin de formation en matière d'innovation et de réformes administratives.

À une époque où les élus doivent se colleter avec la manipulation des nouvelles, avec des affirmations factuelles basées sur des émotions plus que sur l'analyse des faits, avec des jugements instantanés et sans retenue, il est rafraîchissant de recevoir cette étude fort bien documentée et menée avec rigueur, compétence et sagesse.

James Iain Gow

Remerciements

Bien que je garde l'entière responsabilité des propos de cet ouvrage, j'ai un devoir de reconnaissance envers plusieurs personnes qui ont consacré une part de leur précieux temps à commenter certaines parties du texte pour une amélioration certaine du produit final. Leur contribution s'est produite en deux temps.

Pour les huit premiers chapitres tirés de ma thèse, je remercie les personnes qui ont accepté de commenter l'un ou plusieurs d'entre eux : madame Diane Wilhelmy, messieurs Louis Bernard, Roch Bolduc, François Turenne et Yves Turenne.

Je suis aussi très reconnaissant envers les membres du jury de thèse pour leurs précieux commentaires et suggestions : monsieur Louis Côté, mon directeur de thèse inestimable, messieurs Gérard Divay, Bachir Mazouz et James Iain Gow (membre externe). Je remercie également monsieur Luc Bernier, qui a agi comme membre du comité de proposition de thèse.

Ma reconnaissance va également à tous mes ex-collègues de la fonction publique avec lesquels j'ai discuté de ce projet et qui m'ont aidé par leurs observations. De plus, je dois beaucoup à des membres de l'ENAP : aux professeurs qui m'ont beaucoup appris durant mes études doctorales ; à mes collègues, étudiants et professionnels, qui m'ont appuyé de différentes façons dans cette recherche ; à l'ensemble du personnel de la bibliothèque à Québec et à la direction de l'École.

Par ailleurs, j'ai été choyé de pouvoir compter sur plusieurs personnes, praticiens d'expérience et professeurs chevronnés qui ont accepté de commenter les chapitres 9 et 10 consacrés à des enseignements et suggestions à tirer de la thèse pour les acteurs politiques et administratifs, à savoir : mesdames Michèle Charbonneau, Marielle Charland et

Gisèle Gadbois; messieurs Christian Boudreau, Dominique Dubuc, Daniel Francoeur, Gilles Harvey, Jocelyn Poirier, Nicolas Vérilli et Richard Tanguay.

Et je suis doublement redevable envers les personnes qui ont commenté et des chapitres de ma thèse, et les chapitres 9 et 10 : madame Hélène Simard, messieurs Paul-Émile Arsenault, Louis Côté, James Iain Gow et Jean Larochelle.

Pour la touche finale, je suis très honoré que James Iain Gow ait accepté de rédiger la préface de ce livre. Je salue également l'amabilité et le professionnalisme de la directrice générale des Presses de l'Université du Québec, madame Martine Des Rochers, de la directrice à l'édition, madame Martine Pelletier, et des membres de l'équipe de production.

Une bonne part du crédit pour l'aboutissement de ce projet revient à mes proches qui m'ont assuré encouragements et soutien indéfectible tout au long de mon parcours et je leur en suis très reconnaissant, notamment à Isabelle. J'ai une pensée toute particulière pour ma mère, Rose-Blanche Leblanc, une passionnée d'écriture, qui a contribué au financement de cette publication.

Table des matières

Préface	VII
<i>James Iain Gow</i>	
Remerciements.....	XI
Liste des encadrés	XIX
Liste des figures	XXI
Liste des tableaux	XXIII
Liste des sigles	XXV
Introduction	1
1/ Le plan de travail	6
2/ Les principales découvertes de cette recherche.....	7
Chapitre 1 /	
La problématique, les questions de recherche, le cadre conceptuel et la méthodologie	9
1/ La perception de la problématique	9
2/ Le positionnement de l'objet de recherche.....	11
3/ Les questions de recherche	14
4/ Un aperçu de la recension des écrits	15
4.1/ L'univers de recherche et les objets d'étude.....	15
4.2/ Les définitions de coopération, collaboration, coordination	17

4.3 /	La synthèse des écrits scientifiques sur les autres questions clés : pourquoi, comment, quand, qui et avec qui, résultats	20
4.4 /	Des perspectives théoriques et disciplinaires.....	23
5 /	Le cadre théorique et conceptuel	25
5.1 /	Le résumé de la recherche de Bouckaert, Peters et Verhoest (2010)	25
5.2 /	Les bénéfices et les limites du cadre conceptuel ...	27
5.3 /	Un complément au cadre conceptuel avec l'analyse des types de relations interorganisationnelles.....	30
5.4 /	La définition de termes clés	32
6 /	La méthodologie.....	35
6.1 /	Les approches utilisées.....	35
6.2 /	Les techniques de collecte des données	37
6.3 /	L'échantillonnage	37
6.4 /	La période couverte par la recherche.....	39
6.5 /	La stratégie d'analyse et d'interprétation des données et résultats	40
6.6 /	La validation des données	41
Chapitre 2 /		
La coopération interorganisationnelle et la coordination au Québec : situation en 1976 (période 1)		43
1 /	La situation de la spécialisation, de la coordination et de la coopération en 1976	43
1.1 /	Un aperçu de l'État québécois en 1976.....	43
1.2 /	La spécialisation, les mécanismes de coordination et de coopération IO	45
Chapitre 3 /		
La coopération interorganisationnelle et la coordination au Québec : situation de 1976 à 1985 (période 2)		77
1 /	La situation de la spécialisation, de la coordination et de la coopération	77

1.1/	Un aperçu de la période 1976-1985	77
1.2/	La spécialisation, les mécanismes de coordination et de coopération IO	80
Chapitre 4 /		
La coopération interorganisationnelle et la coordination au Québec: la situation de 1985 à 1994 (période 3)		123
1/	La situation de la spécialisation, de la coordination et de la coopération	123
1.1/	Un aperçu de la période 1985-1994	123
1.2/	La spécialisation, les mécanismes de coordination et de coopération IO	126
Chapitre 5 /		
La coopération interorganisationnelle et la coordination au Québec: situation de 1994 à 2003 (période 4)		151
1/	La situation de la spécialisation, de la coordination et de la coopération IO	151
1.1/	Un aperçu de la période 1994-2003	151
1.2/	La spécialisation, les mécanismes de coordination et de coopération IO	156
Chapitre 6 /		
Les principaux constats sur les périodes quant à la spécialisation, aux mécanismes de coordination et de coopération interorganisationnelle		225
1/	La spécialisation, les mécanismes de coordination et de coopération IO en 1976	225
2/	La spécialisation, les mécanismes de coordination et de coopération IO durant la période 1976-1985	228
3/	La spécialisation, les mécanismes de coordination et de coopération IO durant la période 1985-1994	232
4/	La spécialisation, les mécanismes de coordination et de coopération IO durant la période 1994-2003	239
5/	Une vue d'ensemble de l'évolution	246

Chapitre 7 /

L'évolution des types de relations interorganisationnelles depuis 1976	249
1/ L'état de la situation quant aux relations interorganisationnelles en 1976	249
2/ L'état de la situation quant aux relations interorganisationnelles durant la période 1976-1985	252
3/ L'état de la situation quant aux relations interorganisationnelles durant la période 1985-1994	255
4/ L'état de la situation quant aux relations interorganisationnelles durant la période 1994-2003	257
5/ Une vue d'ensemble de l'évolution des relations IO	260

Chapitre 8 /

Une analyse et la discussion des résultats	263
1/ L'encadrement de la coopération IO dans l'administration publique québécoise des années 1970 jusqu'au début du XXI ^e siècle	263
1.1/ Une vue d'ensemble de l'encadrement de la coopération IO	264
1.2/ Une synthèse des éléments de l'encadrement	265
2/ L'encadrement de la coordination de type hiérarchique des années 1970 jusqu'au début du XXI ^e siècle	279
3/ L'arrangement général de la coordination de l'État québécois des années 1970 jusqu'au début du XXI ^e siècle	283
4 Une définition opérationnelle de la coopération interorganisationnelle	285
5/ Une comparaison de la trajectoire de la coordination et de la coopération IO au Québec avec celle de certains pays de l'OCDE	286
6/ Les facteurs et acteurs déterminants dans les changements	289
6.1/ Les facteurs internes ou externes comme moteurs de changement	289
6.2/ Les acteurs les plus déterminants dans le déclenchement des changements	293

7 /	Les liens entre nos résultats et d'autres recherches	298
Chapitre 9 /		
	Des enseignements en matière de coopération IO et de coordination pour les acteurs politiques	301
1 /	Le personnel concerné par ces activités et l'effet des différences entre MO sur le potentiel de coopération IO	303
1.1 /	Quant au personnel concerné par la coopération IO et la coordination.....	303
1.2 /	Les effets des différences entre MO sur le potentiel de coopération IO	303
2 /	Les enseignements découlant de cette recherche pour les élus de l'Assemblée nationale du Québec	305
3 /	Les enseignements pour les membres du gouvernement et leurs conseillers politiques	307
4 /	Les effets des attitudes et des comportements des acteurs politiques sur la coopération IO et la coordination.....	310
Chapitre 10 /		
	Des pistes de réflexion et d'action en matière de coopération IO et de coordination pour les acteurs administratifs	313
1 /	Les enseignements découlant de cette recherche pour les administrateurs publics, leurs conseillers et les autres acteurs publics.....	314
2 /	De nombreuses pistes et moyens pour les praticiens engagés dans des activités de coopération IO.....	317
2.1 /	Quant aux raisons pour s'engager dans la coopération IO	317
2.2 /	Sur les façons de mener les projets coopératifs IO.....	321
2.3 /	Sur les façons de surmonter les obstacles en coopération IO.....	323
2.4 /	Des indications sur les rôles et compétences des coopérateurs IO.....	324

2.5 /	Le questionnement sur la place de la coopération IO dans les profils de compétences	329
2.6 /	Des outils pour faciliter la cartographie et l'analyse des relations inter- et intraorganisationnelles	333
2.7 /	Des pistes pour de nouveaux partenariats	338
Conclusion.....		341
1 /	Et la suite	346
Annexe I /		
Justification du classement des instruments et mécanismes de coordination/coopération IO pour les quatre périodes		349
1 /	Les instruments et les mécanismes de coordination et de coopération IO en 1976	349
1.1 /	Le mécanisme de type hiérarchique.....	350
1.2 /	Le mécanisme de type réseau	350
1.3 /	Le mécanisme de type marché.....	351
2 /	Les instruments et les mécanismes de coordination et de coopération IO dans la période 1976-1985	352
2.1 /	Le mécanisme de type hiérarchique.....	352
2.2 /	Le mécanisme de type réseau	354
2.3 /	Le mécanisme de type marché.....	357
3 /	Les instruments et les mécanismes de coordination et de coopération IO dans la période 1985-1994.....	359
3.1 /	Le mécanisme de type hiérarchique.....	359
3.2 /	Le mécanisme de type réseau	361
3.3 /	Le mécanisme de type marché.....	365
4 /	Les instruments et les mécanismes de coordination et de coopération IO dans la période 1994-2003.....	366
4.1 /	Le mécanisme de type hiérarchique.....	366
4.2 /	Le mécanisme de type réseau	368
4.3 /	Le mécanisme de type marché.....	372
Bibliographie.....		375

Liste des encadrés

6.1 /	Situation d'ensemble et spécialisation en 1976.....	226
6.2 /	Coordination de type hiérarchique	226
6.3 /	Coopération de type réseau.....	227
6.4 /	Coopération de type marché	228
6.5 /	Situation d'ensemble et spécialisation : 1976-1985.....	228
6.6 /	Coordination de type hiérarchique	229
6.7 /	Coopération de type réseau.....	230
6.8 /	Coopération de type marché	232
6.9 /	Situation d'ensemble et spécialisation : 1985-1994.....	233
6.10 /	Coordination de type hiérarchique	234
6.11 /	Coopération de type réseau.....	236
6.12 /	Coopération de type marché	238
6.13 /	Situation d'ensemble et spécialisation : 1994-2003.....	240
6.14 /	Coordination de type hiérarchique	242
6.15 /	Coopération de type réseau.....	243
6.16 /	Coopération de type marché	245
10.1 /	Paradoxes confrontant les <i>managers</i> publics collaboratifs.....	325
10.2 /	Principes à appliquer pour la résolution de conflits de réseaux	326
10.3 /	Définitions de termes.....	335

Liste des figures

1.1 /	Rapports IO simplifiés entre MO à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration publique.....	12
1.2 /	Formes de relations à l'intérieur de l'administration publique (vision simplifiée).....	13
2.1 /	Spécialisation, coordination et coopération au Québec: situation en 1976 (P1)	46
3.1 /	Spécialisation, coordination et coopération au Québec: 1976-1985 (P2)	78
4.1 /	Spécialisation, coordination et coopération au Québec: 1985-1994 (P3)	124
5.1 /	Spécialisation, coordination et coopération au Québec: 1994-2003 (P4)	153
7.1 /	Types de relations IO entre MO de l'Administration gouvernementale québécoise en 2012	250
7.2 /	Types de relations IO entre MO de l'Administration gouvernementale québécoise en 1976 sur la base du canevas de 2012	251
7.3 /	Types de relations IO entre MO de l'Administration gouvernementale québécoise en 1985 sur la base du canevas de 2012	253
7.4 /	Types de relations IO entre MO de l'Administration gouvernementale québécoise en 1994 sur la base du canevas de 2012	256

7.5 /	Types de relations IO entre MO de l'Administration gouvernementale québécoise en 2003 sur la base du canevas de 2012.....	258
10.1 /	Cartographie des relations intra- et interorganisationnelles	333

Liste des tableaux

1.1 /	Typologie des mécanismes et des types d'instruments de coordination	28
1.2 /	Types de relations IO des MO de l'Administration gouvernementale québécoise selon l'axe de la relation: vertical, horizontal (état de la situation en 2012)	31
1.3 /	Fonctions exercées par les personnes ayant commenté les projets de chapitres sur les périodes de gouvernement	41
3.1 /	Mouvements institutionnels: les ministères (de 1960 à 1985)	103
3.2 /	Mouvements institutionnels: les organismes (de 1960 à 1985)	104
3.3 /	L'ensemble des organismes, anciens et existants, et les gouvernements qui les ont créés (au Québec).....	105
4.1 /	Mouvements institutionnels: ministères (de 1960 à 1994).....	134
4.2 /	Mouvements institutionnels: organismes (de 1960 à 1994)	135
5.1 /	Mouvements institutionnels: ministères (de 1960 à 2003)	186
5.2 /	Mouvements institutionnels: organismes (de 1960 à 2003)	189
6.1 /	Types d'instruments de coordination et de coopération IO utilisés durant les quatre périodes (1976 à 2003)	247

7.1 / Évolution des domaines et types de relations IO des MO de l'Administration gouvernementale québécoise selon l'axe de la relation, de 1976 (position initiale) à 2003	261
10.1 / Quels buts seraient de nature à justifier un engagement coopératif IO de votre organisation dans la situation analysée?.....	318
10.2 / Comment surmonter les obstacles en matière de relations interorganisationnelles: les perspectives de Huxham et Vangen (2005)	324
10.3 / Compétences et qualités particulières requises des dirigeants, <i>managers</i> et professionnels impliqués dans les relations IO	328
10.4 / Analyse des relations IO de mon unité administrative ou organisation	334
10.5 / Rapports de collaboration entre unités administratives du ministère/organisme	338
10.6 / Questions clés dans la perspective d'établir de nouveaux partenariats IO	338

Liste des sigles¹

ANQ	Assemblée nationale du Québec
CAP	Commission de l'administration publique
CCGP	Comité consultatif de la gestion du personnel
CE	Conseil exécutif
CFP	Commission de la fonction publique
CLD	Centre local de développement
CM	Conseil des ministres
CMOT	Comité ministériel sur l'organisation du travail
CRD	Conseil régional de développement
CSOT	Comité sectoriel sur l'organisation du travail
CSPQ	Centre de services partagés du Québec
CT	Conseil du trésor
C.T.	Décision du Conseil du trésor
GRH	Gestion des ressources humaines
IO	Interorganisationnel
LAF	Loi sur l'administration financière
LAP	Loi sur l'administration publique
LFP	Loi sur la fonction publique
LRQ	Lois refondues du Québec
MCE	Ministère du Conseil exécutif
MFP	Ministère de la Fonction publique
MO	Ministères et organismes
MRC	Municipalité régionale de comté

¹ Avec les figures présentant la situation de la spécialisation et de la coordination/coopération au Québec au début des chapitres 2, 3, 4 et 5, nous dressons une liste des sigles des ministères et organismes utilisés dans le chapitre.

MRCI	Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration
NMP	Nouveau management public
OBNL	Organisme à but non lucratif
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OPDQ	Office de planification et de développement du Québec
ORH	Office des ressources humaines
ORSP	Office du recrutement et de la sélection du personnel
PLQ	Parti libéral du Québec
PM	Premier ministre
PQ	Parti québécois
SAGIP	Système automatisé de gestion du personnel
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SM	Sous-ministre
SMDO	Sous-ministres, dirigeants et dirigeantes d'organismes
SRAES	Secrétariat à la réforme administrative et aux emplois supérieurs
SYGBEC	Système de gestion budgétaire et comptable
UAS	Unité autonome de services
VG	Vérificateur général

Introduction¹

Ce livre est en bonne partie un condensé d'une thèse de doctorat défendue à l'École nationale d'administration publique (ENAP) en 2017 portant sur l'encadrement de la coopération interorganisationnelle et de la coordination dans l'administration publique québécoise². Nous avons ajouté deux chapitres pour exposer les enseignements qui peuvent être tirés de cette recherche par les acteurs politiques, d'une part, et les acteurs administratifs, d'autre part : ils comportent aussi des suggestions relatives à l'évolution du cadre de gestion gouvernementale et quelques outils que les praticiens de la gestion publique pourront utiliser et adapter à leurs besoins dans leurs projets de coopération. Le titre du présent ouvrage diffère quelque peu de celui de la thèse, car une fois la recherche terminée, nous avons constaté que l'un des principaux enjeux dans l'évolution de la coopération et de la coordination au sein de l'État concerne la capacité de changement des institutions publiques qui le constituent. Le contenu de cet ouvrage pourra intéresser un large public, notamment toutes les personnes curieuses de connaître la façon dont l'État coordonne son action et la manière dont ses composantes coopèrent entre elles et avec l'externe.

Mais pourquoi avoir choisi cette thématique?

En tant que fonctionnaire dans l'administration publique québécoise de 1972 à 2007, dont les 27 dernières années comme cadre dans un organisme central, nous avons régulièrement été aux prises avec la complexité des relations entre ministères et organismes (MO) et nous avons parfois relevé la présence d'obstacles à la collaboration entre ces entités, alors

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

2 André Bazinet (2017), sous la direction du professeur Louis Côté, *L'encadrement de la coopération inter organisationnelle et de la coordination dans l'administration publique québécoise (1976-2003) : composants, évolution et analyse comparative avec sept pays de l'OCDE*, thèse de doctorat, École nationale d'administration publique.

que cette voie paraissait la plus indiquée pour diverses raisons (économie et efficacité notamment). Plusieurs de nos collègues arrivaient à un constat similaire.

De fait, c'est ce que nous révélera cette recherche; des constats de cette nature sont apparus dans les années 1970 au gouvernement du Québec. À la formation de son premier gouvernement en 1976, le premier ministre Lévesque évoquait explicitement les difficultés de collaboration entre MO et sa volonté d'y remédier en instituant des ministres d'État chargés de coordonner des comités ministériels. La suite de l'histoire témoignera de plusieurs autres incitations des dirigeants politiques et administratifs à la collaboration interorganisationnelle (IO). À titre d'exemple, mentionnons les consultations et les sondages réalisés en 1985 pour préparer le plan de rénovation de l'administration publique et les rapports sur les « unités autonomes de service » à la fin de la décennie 1990, qui réclamaient plus de marge de manœuvre et de moyens pour collaborer. Les derniers rapports de l'Office des ressources humaines, au milieu des années 1990, traduisaient la difficulté de coopérer entre MO lorsqu'il s'agissait de replacer les centaines de fonctionnaires et de cadres mis en disponibilité à la suite de la décision du gouvernement de retrancher 12 % de l'ensemble des effectifs et 25 % des cadres. Les nombreuses tentatives pour améliorer le cadre de gestion en transformation depuis les années 1960, tout en offrant plus de souplesse et de moyens pour opérer et coopérer, mèneront au verdict qu'un nouveau cadre de gestion est requis, ce qui se produira en 2000 avec la Loi sur l'administration publique (LAP). Nous reviendrons dans les chapitres subséquents sur ces événements.

Le constat initial nous a mené à cette recherche pour élucider cette problématique des relations de coopération interorganisationnelle : tous ceux à qui nous avons fait part de notre projet (à l'intérieur de l'Administration et à l'université) ont estimé qu'il s'agissait d'une problématique majeure et plusieurs nous ont offert leur collaboration.

Nous avons choisi initialement d'examiner les conditions de la coopération entre les MO d'une administration publique que nous connaissons bien. Après la recension des écrits sur le sujet et les observations des membres du comité qui s'est penché sur notre proposition de thèse, nous avons vu la nécessité de réduire notre champ d'investigation à la toile de fond et à l'armature qui servent d'assises à la coopération entre les organisations d'une administration publique, objet d'étude que nous désignerons par l'expression *encadrement de la coopération IO*. L'état de la connaissance dans le champ d'études des relations IO nous a permis

d'entrevoir les nombreux obstacles à surmonter pour établir avec solidité les conditions favorables et défavorables à la coopération IO, l'exercice visant à mettre au jour des relations de causes à effets comportant un haut coefficient de difficulté.

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

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

Dans l'État québécois, la perception de problèmes liés à une insuffisance de relations entre les organisations de l'administration publique, l'effet « vase clos », émerge dans les années 1970. L'État a alors bien investi la plupart de ses champs de compétence et s'est donné des structures et un mode de fonctionnement de niveau comparable aux autres gouvernements du Canada, lui permettant d'assumer ses missions. L'État vit cependant une sorte de crise de croissance sur le plan de la coordination centrale en raison de la quantité et de la vitesse des changements survenus depuis le début des années 1960, avec une augmentation considérable de ses effectifs et l'introduction de la syndicalisation de centaines de milliers d'employés. Les instruments de coordination hiérarchique ne suffisent plus à gérer le flot des décisions à prendre et les limites du mécanisme se font jour, exigeant de nouveaux modes de relations IO.

Pendant ce temps, un discours émerge dans les pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), appuyé par des courants de recherche, pour décrier le modèle bureaucratique et ses carences et proposer son remplacement par des modes de gestion présentés comme plus performants, à savoir le marché et le réseau ; un autre discours propose de combiner ces différents modes de coordination et, en raison de l'ouverture des dirigeants politiques et administratifs aux idées et pratiques venant de l'extérieur, ces conceptions trouvent un écho au Québec. Les crises économiques et les déficits budgétaires qui se creusent augmentent l'effet de questionnement sur le rôle de l'État.

Comme l'introduction de nouveaux instruments de coopération ne va pas de soi dans une logique dominée par les rapports hiérarchiques, des changements devront être apportés aux structures et au fonctionnement de l'État, changements que nous avons choisi de retracer en examinant l'encadrement de la coordination et au premier titre, celui qui concerne la coopération IO. Par **encadrement**, nous entendons tout élément pouvant influencer, orienter, guider ou dicter la conduite des organisations à l'étude ainsi que des acteurs qui en font partie : ces éléments proviennent de discours et de dispositions émanant de textes émis ou convenus par les organismes de gouverne de l'État et les dirigeants des MO.

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

Parmi les **cadres conceptuels** que nous avons considérés, nous avons opté pour celui qu'ont utilisé Bouckaert, Peters et Verhoest (2010) pour étudier la coordination au sein de sept pays de l'OCDE, avec une approche centrée sur les mécanismes et instruments de type hiérarchique, de type marché et de type réseau. Comme cette approche ne va pas aussi loin que nous le souhaitons sur l'examen des types de relations IO, nous complétons cette analyse avec une grille que nous avons mise au point pour

l'examen des types de relations IO selon l'axe vertical (hiérarchique) et l'axe horizontal (coopératif), avec l'aide d'auteurs tels Leslie Metcalfe et Jacques Bourgault.

Comme les résultats de la recherche de Bouckaert, Peters et Verhoest (2010) indiquent que certains pays de l'OCDE ont été fortement influencés par les idées du courant du nouveau management public (NMP) dans leur révision du rôle et du fonctionnement de l'État, nous accorderons une attention particulière à l'origine des facteurs (externes et internes) qui influenceront le plus les changements. En outre, comme les leaders occupent une place importante dans un grand nombre de recherches sur les relations IO et que notre objet de recherche est l'encadrement de la coopération IO, nous porterons une attention particulière aux données nous renseignant sur les rôles joués par les autorités politiques et administratives, en prenant bien soin de distinguer la contribution des élus qui font partie du gouvernement de celle des députés qui n'en font pas partie et qui consacrent l'essentiel de leur travail à la fonction législative. Nous traduirons ces interrogations complémentaires dans une proposition à vérifier.

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

Notre **univers de travail** est constitué des ministères et organismes de l'administration publique québécoise. Le laps de temps couvert va de 1976 à 2003 : nous inspirant du mode de découpage adopté par Bouckaert *et al.* (2010), nous procéderons à l'analyse en suivant les périodes de gouvernement ; plusieurs indices, que nous exposerons plus tard, nous permettent d'avancer que la situation décrite en 2003 subsiste pour l'essentiel en 2019 en matière d'encadrement de la coopération IO et de la coordination. Dans le cas du Québec, deux partis politiques ont alterné durant cet intervalle, le Parti libéral ayant exercé le pouvoir de 1970 à 1976, puis de 1985 à 1994, relayé par le Parti québécois de 1976 à 1985 et de 1994 à 2003, des

périodes égales de neuf ans à partir de 1976. Nous pourrions donc examiner l'**évolution de la situation en quatre temps** à partir de l'état de choses prévalant en 1976 et établir des comparaisons avec l'étude de Bouckaert *et al.* (de 1980 à 2005). Nous misons sur des sources documentaires pour rassembler notre matériel et sur le regard de hauts fonctionnaires et de cadres ayant exercé des fonctions stratégiques durant cette période pour valider nos chapitres empiriques.

1 / **Le plan de travail**

Le premier chapitre jette les bases de notre recherche par l'exposé de la problématique, l'énoncé des questions de recherche, un aperçu de la recension des écrits, la description du cadre conceptuel et de la méthodologie utilisés.

La présentation des résultats sera faite dans les quatre chapitres suivants qui exposent l'état de la spécialisation, de la coopération IO, de la coordination au sein de l'État québécois, les mécanismes et types d'instruments de coopération IO et de coordination en usage pour chaque période allant de 1976 à 2003. Plus précisément, le chapitre 2 dresse l'état de la situation en 1976 et les trois chapitres suivants présentent la situation correspondant aux trois gouvernements qui se sont succédé, tout en faisant le lien avec les périodes antérieures. Afin d'alléger la lecture de ces chapitres, nous avons choisi de présenter les principaux constats qui se dégagent de ces périodes quant à la spécialisation et aux mécanismes de coopération/coordination dans un chapitre distinct (le chapitre 6) et d'exposer l'état des relations interorganisationnelles dans le chapitre 7. Nous consacrerons le chapitre 8 à l'analyse et à la discussion de l'ensemble des résultats.

Nous compléterons ces chapitres tirés de notre thèse par le chapitre 9 qui servira à indiquer des pistes de réflexion et d'action de l'évolution des dernières décennies en matière de coopération IO et de coordination à l'intention des acteurs politiques actuellement en poste, soit les élus de l'Assemblée nationale, les membres du gouvernement et leurs conseillers politiques. Nous avons la même visée pour le chapitre 10 destiné principalement aux acteurs administratifs, soit les administrateurs publics, leurs conseillers et les autres acteurs publics. Les lecteurs œuvrant dans d'autres univers de travail pourront y trouver matière à expérimentation dans leur milieu. Nous pensons que les chercheurs, les étudiants et, plus

largement, tous les citoyens qui s'intéressent à ces questions centrales pour la gouverne de l'État et à l'évolution de l'administration publique québécoise y trouveront leur compte.

2 / **Les principales découvertes de cette recherche**

En parcourant cet ouvrage, les lecteurs découvriront comment l'État québécois s'est transformé sur des aspects fondamentaux liés à la qualité de son fonctionnement. Cette évolution se manifeste sous plusieurs facettes liées à sa gouverne : le contexte changeant, l'organisation entourant le Conseil des ministres, le rôle du premier ministre et des cabinets politiques, les organismes centraux, la réforme parlementaire et le rôle des députés dans l'évolution du cadre de gestion, la réforme administrative, les liens avec les organisations hors fonction publique et les entités décentralisées, les types d'instruments et les mécanismes de coordination, ainsi que les domaines et les types de relations interorganisationnelles.

Les lecteurs pourront mieux comprendre les composantes de l'encadrement de la coopération IO et de la coordination, suivre son évolution, situer les principaux événements et facteurs en cause, ainsi que les acteurs au cœur de ces changements et le rôle qu'ils y ont joué – et, notamment, le rôle déterminant des députés dans les moments charnières de la transformation du cadre de gestion gouvernementale, qui se révèle nettement avec le recul.

Parmi les aspects les plus significatifs du processus de transformation, les lecteurs découvriront que l'encadrement de la coopération IO a été voulu par le pouvoir hiérarchique, qu'il s'est fait progressivement, avec des périodes d'apprentissage, des débats et l'institutionnalisation de pratiques éprouvées sur plusieurs cycles annuels. Un autre phénomène marquant prend la forme d'un mouvement d'autonomisation et de singularisation des MO devenant progressivement des partenaires indispensables des instances centrales et porteurs du potentiel croissant de coopération IO.

En plus d'une définition de la coopération IO qui reflète mieux les relations entre les entités de l'État et le contexte québécois, les lecteurs pourront utiliser une approche enrichie d'analyse des problématiques de coordination et de coopération IO par l'ajout de l'examen des types de relations IO à celui des types d'instruments et des mécanismes de coordination.

Les lecteurs trouveront en outre dans nos résultats une comparaison de la trajectoire d'évolution de la coordination et de la coopération IO de l'État québécois avec celle de sept pays de l'OCDE. Il en ressort que le Québec s'inscrit dans la tendance générale, mais de façon plus progressive que le parcours sinueux de certains pays ayant le plus adhéré au courant du nouveau management public. À l'affût de ce qui se fait ailleurs, le Québec procède néanmoins à sa manière pour accorder plus de pouvoir et de flexibilité à ses organisations tout en rendant sa direction et son contrôle plus stratégiques.

En considérant l'ensemble des résultats, nous avons pensé qu'il y avait des enseignements à tirer de cette évolution du cadre de gestion gouvernementale, des suggestions et des outils à proposer aux praticiens de l'Administration. Dans les deux derniers chapitres, les acteurs politiques et administratifs trouveront des pistes pour l'analyse des relations IO de leur MO, pour réaliser leurs projets de coopération et pour harmoniser le système global de coordination de l'État.

La problématique, les questions de recherche, le cadre conceptuel et la méthodologie

Nous présenterons en premier lieu la perception que nous avons au départ de la problématique, puis nous formulerons la question principale de recherche et les sous-questions. Un exposé synthétique de notre recension des écrits scientifiques sur les relations interorganisationnelles suivra. Nous poursuivrons en présentant le cadre théorique et conceptuel utilisé. Nous définirons quelques concepts clés au cœur de notre recherche et décrirons l'univers de travail que nous allons explorer. Nous exposerons ensuite la méthodologie utilisée.

1 / La perception de la problématique

Jusque dans les années 1970, les relations entre ministères et organismes ne semblent pas être un enjeu reconnu pour la réalisation des missions gouvernementales. Cet enjeu a émergé avec la perception de problèmes attribués à une insuffisance de relations entre les organisations du gouvernement, phénomène désigné communément par l'expression *travail en silo*, les organisations étant accusées de ne pas suffisamment se préoccuper des conséquences de leurs décisions et actions sur la mission des autres organisations ; sur le plan de la gestion des ressources, on constate que des projets similaires sont réalisés dans plusieurs organisations qui s'ignorent mutuellement, occasionnant pour le gouvernement des coûts plus élevés que requis, à première vue.

Pour tenir compte de ce nouvel enjeu, il convenait d'établir de nouveaux types de relations, dépassant les mécanismes de coordination fondés sur un rapport hiérarchique entre les instances centrales du gouvernement et les composantes de l'administration (le vertical), pour se développer dans un rapport plus partenarial, plus égalitaire (l'horizontal)

entre organisations n'ayant pas le pouvoir de contraindre l'action des autres. C'est cette dimension horizontale des relations interorganisationnelles sur une base égalitaire, que nous qualifions de «coopération interorganisationnelle», que nous souhaitons examiner au premier chef dans cette recherche.

Cette démarche nous paraît justifiée après la recension des écrits sur la question, car il se dégage un consensus chez les chercheurs, malgré les nombreux textes publiés, sur la nécessité d'explorer un champ à peine effleuré. De plus, et c'est là notre intuition, il pourrait s'agir du courant ayant le plus fort potentiel de transformation de l'État et de son administration publique. En effet, si les ressources allouées aux ministères et organismes sont plus souvent stables ou en déclin qu'en augmentation réelle ces dernières décennies, le potentiel dont disposent plusieurs organisations mettant en commun des ressources pour réaliser des projets paraît considérable au strict plan de la capacité d'agir; mais cette coopération apparaît plus fondamentale encore lorsqu'elle est indispensable à la prévention ou à la résolution de problématiques étatiques.

Étant donné que la coopération a une connotation positive, si la coopération interorganisationnelle allait de soi, il suffirait que les dirigeants en souhaitent la pratique pour qu'elle se concrétise. Or nous relevons que plusieurs études et décisions gouvernementales ont fait le constat du cloisonnement entre les ministères et les organismes (MO) et que les mesures prises n'ont pas toutes été menées à terme, des années plus tard.

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

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

Les relations IO ont fait l'objet de plusieurs recherches. Cependant, sur un aspect des relations IO, la coopération, sur les thèmes de la nature de la relation, sur sa pratique, sur l'évaluation des résultats et des effets,

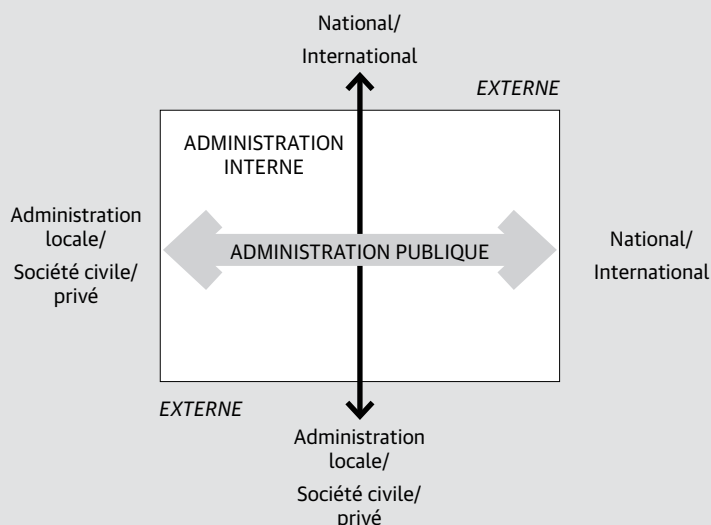
ainsi que sur le type d'organisation examinée (le secteur public), le constat généralisé débouche sur un appel à d'autres recherches. Beaucoup d'écrits scientifiques sur les rapports IO dans divers contextes (privé, public, privé/public) offrent un éventail de théories et de propositions sur les différentes facettes de ces rapports, mais aux dires des chercheurs, elles en sont aux premiers stades de l'expérimentation et, malheureusement, bien peu nous éclairent sur l'univers particulier de la coopération IO dans l'administration publique. Et l'une des principales difficultés que l'on rencontre d'entrée de jeu concerne la définition de la coopération IO, les termes *coordination*, *collaboration*, *coopération* étant souvent employés indifféremment dans les recherches et la pratique. Pourtant, disposer d'une définition opérationnelle de la coopération IO entre les entités d'une administration publique et pouvoir y associer l'encadrement de son exercice constitueraient des apports théoriques et pratiques significatifs pour la compréhension et l'amélioration du management public.

À notre connaissance, il n'y a pas de recherche en tout point comparable à la nôtre sur l'administration publique québécoise ; nous n'en avons pas trouvée non plus sur d'autres administrations publiques qui exploraient la même question avec la même perspective.

2 / **Le positionnement de l'objet de recherche**

Le cœur de notre questionnement se situe dans l'axe des relations horizontales entre les MO engagées sur une base égalitaire, à l'intérieur de l'univers de travail que constitue l'administration publique québécoise. Pour y parvenir, nous devons également considérer l'axe des relations verticales entre les MO basées sur des rapports hiérarchiques dans le même univers de travail, car la distinction entre ces types de rapports n'est pas simple et fait partie de la recherche, mais aussi parce qu'il convient de bien situer la place occupée par ces rapports coopératifs dans le dispositif général de coordination de l'État. Ainsi, pour mieux circonscrire notre objet de recherche, nous ne viserons pas l'examen des relations horizontales avec l'extérieur de l'univers de travail, relations qui peuvent s'observer avec les administrations régionales et locales, la société civile et le privé, les autres gouvernements et les institutions internationales ; ce qui ne nous empêchera pas de les considérer au besoin pour mieux éclairer l'analyse et à des fins de comparaison avec d'autres administrations. Illustrons notre positionnement dans la figure 1.1, inspirée des travaux de Christensen et Laegreid (2008).

FIGURE 1.1 / Rapports IO simplifiés entre MO à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration publique



Source : Inspiré des travaux de Christensen et Laegreid, 2008, p. 102.

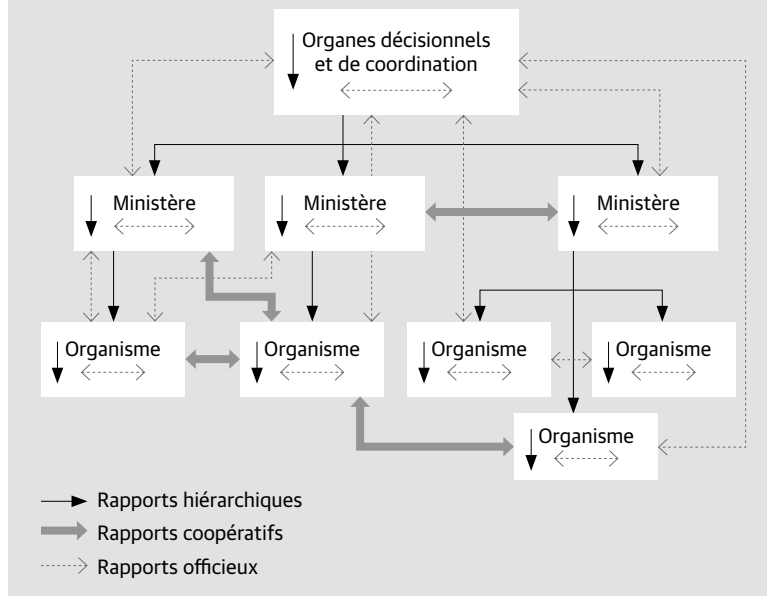
Le champ central de notre investigation est illustré par la ligne horizontale représentant les rapports entre les ministères et organismes à l'intérieur de l'administration publique, rapports qui s'établissent sur une base égalitaire, à la différence des rapports illustrés par la ligne verticale qui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

Pour enrichir la compréhension de notre approche relativement à cette problématique, nous pouvons considérer le schéma simplifié suivant (figure 1.2) montrant à petite échelle les principales formes de relations à l'intérieur de l'administration publique.

Ce schéma est simplifié de deux manières : quant au nombre de MO, qui seraient plutôt au nombre de 220 au tournant des années 2000 au Québec, et quant aux formes de rapports, qui pourraient être nuancées et dépasser les trois formes représentées ; toutefois, elles demanderaient un tel nombre de lignes pour refléter la réalité que les ovales disparaîtraient sous les faisceaux. Les rapports hiérarchiques sont illustrés par une ligne pleine à sens unique dirigée vers le bas, soit la forme la plus élémentaire de l'autorité hiérarchique qui s'exerce à l'intérieur des MO, mais aussi en

provenance des instances de gouverne sur les MO. Une flèche pointillée à double sens sert à montrer les rapports officiels, évoquant les multiples rapports d'entraide et d'ajustement mutuel se réalisant à l'intérieur de chaque MO, mais aussi entre titulaires de différents MO. La cible prioritaire dans notre recherche prend la forme d'une flèche pleine à l'horizontale, à double sens, reliant les MO entre eux dans un mode coopératif, qui n'est pas fondé sur l'exercice de l'autorité hiérarchique et qui prend une configuration officielle à la différence des rapports officiels.

FIGURE 1.2 / Formes de relations à l'intérieur de l'administration publique (vision simplifiée)



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

3 / **Les questions de recherche**

Compte tenu du stade somme toute rudimentaire des résultats de recherches sur la coopération IO au sein d'une administration publique, plusieurs voies auraient pu être explorées pour approfondir les connaissances. Convenant que notre expérience en tant que praticien au sein d'organismes centraux a influencé ce choix, nous optons pour une approche consistant à examiner la coopération IO et son évolution sur plus de 25 ans, dans l'univers de travail de l'administration publique québécoise, et ce, sous l'angle de l'encadrement qui la concerne. Nous optons aussi pour élargir notre compréhension du phénomène en procédant à une comparaison de notre univers de travail avec les sept pays de l'OCDE analysés par Bouckaert, Peters et Verhoest (2010), une recherche qui offre une vision évolutive de la coordination et de la coopération pratiquée durant la même période.

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

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

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

- 1 Qu'est-ce que les recherches antérieures nous apprennent sur les diverses dimensions de la coopération IO et les cadres théoriques et méthodologiques pour l'examen de la coopération IO ?
- 2 Quelle est la trajectoire suivie par l'État québécois au chapitre de la coordination et de la coopération interorganisationnelle dans l'administration publique québécoise du milieu des années 1970

à 2003, selon le cadre méthodologique adopté par Bouckaert *et al.* (2010) pour l'examen des mécanismes de coordination et complété par une approche basée sur l'analyse des types de relations IO?

- 3 Comment cette trajectoire se compare-t-elle à celle des sept pays analysés par Bouckaert *et al.* (2010) de 1980 à 2005?
- 4 Quelle définition donner à la coopération IO dans l'administration publique québécoise?

Pendant que de nombreux États, y compris le Québec, suivent avec intérêt les changements radicaux apportés à l'État en Nouvelle-Zélande et l'évolution du Royaume-Uni sous Mme Thatcher, puis sous M. John Major et M. Tony Blair, les entreprises privées et étatiques expérimentent toutes sortes de formules pour s'entraider; dans la foulée, un puissant courant de recherches sur les relations interorganisationnelles se déploie. En plus des courants de recherche que nous avons brièvement mentionnés précédemment, des ouvrages collectifs de grande envergure ont proposé au tournant des années 2010 de faire le point sur ces recherches consacrées aux relations IO.

4 / **Un aperçu de la recension des écrits**

La thématique de la coopération IO s'inscrit dans un univers d'étude plus vaste, généralement qualifié de relation ou rapport IO.

4.1 / **L'univers de recherche et les objets d'étude**

Nous avons vite constaté la vaste étendue des recherches réalisées et des thématiques explorées dans l'univers des rapports IO ces dernières décennies. En effet, le nombre de recherches sur les relations IO, une question à peine étudiée avant les années 1970, a connu une progression géométrique dans les décennies suivantes. Dans un ouvrage collectif paru en 2008 visant à faire une synthèse des travaux sur les rapports IO (*The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*), les directeurs de la publication ont relevé que si les relations IO datent d'aussi loin que les organisations ont eu des relations entre elles, il a fallu attendre au XX^e siècle pour assister à l'exploration de certains aspects de la question. Un relevé d'occurrences a permis de noter 51 mentions de «*inter-organizational relations*» dans les publications entre 1957-1966, contre 9 609 entre 1997-2006 et, sur les réseaux, de 10 à 531 mentions pour les mêmes périodes (Cropper *et al.*, 2008, p. 9).

Les directeurs de ce collectif ont observé également que les recensions des travaux sur les organisations et leurs relations révèlent la richesse et la variété des approches. Selon leur appréciation, ces recensions décrivent un terrain de plus en plus fragmenté avec une croissance en vase clos (Cropper *et al.*, 2008, p. 8). Malgré des différences considérables, tous les chercheurs tenteraient de comprendre et d'explorer l'un des aspects suivants: «*antecedents, content, patterns, forms, processes, management, or outcomes of relations between and among organizations*» (Cropper *et al.*, 2008, p. 9). Les directeurs du collectif ont relevé une grande variété d'objets d'étude dans les recherches déjà réalisées, soit plus de 40 (Cropper *et al.*, 2008, p. 9 et suiv.).

Tout en convenant qu'il y a eu une accumulation régulière de connaissances sur les relations IO, les auteurs de cet ouvrage collectif soulignent qu'il y a beaucoup de lacunes à combler dans les connaissances (Cropper *et al.*, 2008, p. 723). Parmi les enjeux qui, selon eux, n'ont pas été assez explorés, ils mentionnent les thèmes suivants: la communication, la négociation des buts, l'identité IO, l'émotion, l'imputabilité, la rupture et la réconciliation, et l'éthique (Cropper *et al.*, 2008, p. 728).

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

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

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

4.2 / Les définitions de coopération, collaboration, coordination

Comme nous allons bientôt le constater, ce que nous voulons étudier a reçu plusieurs dénominations dans la recherche scientifique, principalement : coordination, collaboration, coopération, partenariat. Nous avons considéré les dénominations qui nous semblaient les plus significatives pour notre question de recherche avant de choisir celle qui allait servir d'assise à notre démarche. Allons tout de suite à la synthèse de nos découvertes à cet égard¹.

Les définitions que nous avons considérées, concernant surtout les concepts de *collaboration*, de *coopération* et de *coordination*, comportent des aspects communs et différents sur les questions fondamentales du pourquoi, quoi, comment et qui, permettant de mettre au jour des différences entre coordination, d'une part, et collaboration et coopération, d'autre part (Bardach, 1998; Boltanski et Thévenot, 1991; Boltanski et Chiapello, 1999; Bouckaert, Peters et Verhoest, 2010; Cropper *et al.*, 2008; divers dictionnaires; Gray, 2008; Hardy et Philipps, 1998; Hibbert, Huxham et Smith Ring, 2008; Huxham et Vangen, 2005; Lotia et Hardy, 2008; O'Leary et Blomgren Bingham, 2009; Sandfort et Milward, 2008; Weick, 1995).

En ce qui concerne le pourquoi de la collaboration/coopération, nous faisons ressortir l'idée que certains objectifs ne peuvent être atteints ou que des problèmes ne peuvent être résolus par l'action d'une seule personne ou d'une seule organisation, ou qu'il peut être plus avantageux d'y parvenir à plusieurs qu'isolément (O'Leary et Blomgren Bingham, 2009). Considérée plus globalement, cette forme de travail conjoint des organisations viserait à accroître la valeur publique (Bardach, 1998) ou à réaliser des fins communes (Huxham et Vangen, 2005) ou des buts communs (O'Leary et Blomgren Bingham, 2009). L'orientation résolument positive de ces motivations à l'action coopérative pourrait englober dans certains cas des manœuvres moins positives destinées à contrer le changement, à maintenir une situation (Lotia et Hardy, 2008; Hardy et Philipps, 1998). Vue sous l'angle des résultats, la coopération peut prendre la forme d'une collaboration engendrant synergie, changements et innovation ou encore d'une stratégie d'acquiescement où une organisation se fait l'instrument d'une autre (Hardy et Philipps, 1998).

Le pourquoi de la coordination se distingue partiellement de celui de la coopération : prendre en compte les activités des autres (Hall *et al.*, 1976); produire des résultats et éviter des conséquences négatives sur les

1 Pour un exposé des différentes définitions considérées, voir la section 2.3 de notre thèse.

participants (Lindbloom, 1965); créer une plus grande cohérence, réduire les redondances, les lacunes et les contradictions (Bouckaert *et al.*, 2010). Alors que la coordination semblerait indiquée pour obtenir une action cohésive, efficace et exempte de contradictions, la coopération viserait davantage à s'attaquer à de nouveaux enjeux, à produire du changement et de l'innovation. Ainsi, le stimulus clé de la coordination serait la conscience d'une interdépendance (Alexander, 1995) et la collaboration serait fondée sur la valeur de réciprocité (O'Leary et Blomgren Bingham, 2009).

Le quoi de la coopération IO prend la forme de relations établies entre plus d'une organisation ou entre des personnes de plus d'une organisation, avec une intention déclarée de réaliser un but ou une action (Bardach, 1998; Hibbert *et al.*, 2008; Huxham et Vangen, 2005; O'Leary et Blomgren Bingham, 2009), et comportant une responsabilité conjointe (Gray, 2008). Pour Bouckaert *et al.*, 2010, la coopération est un sous-ensemble de la coordination qui se manifeste sur une base volontaire et repose sur des arrangements normatifs, alors que d'autres chercheurs en décèlent la trace dans les relations plus officieuses ou encore estiment que la collaboration peut être d'intensité variable (Sandfort et Milward, 2008). Si les concepts pour la nommer sont variés et parfois pris les uns pour les autres, on peut remarquer que le secteur privé utilise parfois des qualificatifs qui ne se retrouvent pas dans le secteur public, comme *joint ventures* ou *strategic alliances*, expressions qui traduiraient la motivation sous-jacente à l'action concertée, notamment exercer une influence sur la concurrence, une finalité qui sied mal au secteur public.

La coordination peut comporter divers degrés, Metcalfe (1994) en mentionnant neuf (de rien à beaucoup, certains ayant une consonance nettement coopérative) alors que d'autres (Bouckaert *et al.*, 2010) distinguent deux axes de coordination, vertical et horizontal, reflétant des relations IO différentes à plusieurs égards (quant aux relations de dépendance hiérarchique, à l'initiative de l'action, à la responsabilité conjointe des orientations, des décisions et des résultats).

Le comment de la coopération englobe des processus et des dispositifs structurels traversant les frontières organisationnelles pour réunir les différentes parties concernées et leur permettre de travailler conjointement à l'atteinte des finalités qu'elles poursuivent. Alors que la coordination est présentée comme le fruit d'accords, mais aussi de mesures incitatives et de coercition (Bouckaert *et al.*, 2010), la collaboration résulterait de négociations dans un processus continu de communication (Lotia et Hardy, 2008), un processus de construction comportant des composantes objectives et subjectives (Bardach, 1998).

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

A contrario, la collaboration ou la coopération IO ne peut désigner des relations sans finalité ni intention, ou des relations de courtoisie, de représentation, de litiges ou de subordination ou impliquant des acteurs sans mandat. À défaut de pouvoir nous rallier à un énoncé nous satisfaisant pleinement, nous en venons à proposer la définition suivante:

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

Comme il est souvent d'usage pour ce genre de concept, nous avons complété l'énoncé en tentant de définir ce que serait la non-coopération IO, bien que la concentration de notre recherche sur l'encadrement offre peu de prise pour la valider.

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

S'il est possible d'établir des distinctions entre les concepts de *coordination* et de *coopération*, la notion de *collaboration* est souvent employée dans le sens où nous avons défini la coopération IO, de même que le *partenariat*. Mais la collaboration ratisse souvent plus large, même dans le contexte de relations hiérarchiques entre organisations, aussi préférons-nous le concept de *coopération*.

4.3 / **La synthèse des écrits scientifiques sur les autres questions clés : pourquoi, comment, quand, qui et avec qui, résultats**

Les recherches effectuées nous ont permis d'observer que les **raisons de coopérer** dans les administrations publiques sont en croissance ces dernières décennies. Les enjeux deviennent plus complexes et multifacettes au point où les organisations ne peuvent y faire face en solo : un phénomène d'interconnectivité se développe, créant une interdépendance qui pousse à la coopération multilatérale. Un « avantage collaboratif » se manifeste : les raisons pour collaborer se révèlent nombreuses et variées. Si beaucoup d'occasions de coopérer s'offrent aux organisations, bien peu sont perçues et encore moins, saisies. Il existe aussi des raisons de ne pas coopérer parmi lesquelles la difficulté de la tâche et l'« inertie collaborative » ne sont pas les moindres. Les raisons de coopérer doivent donc être prises en compte dans l'examen des conditions de réussite de la coopération IO ; les chercheurs, outre de souligner la complexité de l'exercice, préviennent qu'il ne faut pas s'attendre à avoir une lecture complète des buts poursuivis.

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

En matière de gouvernance, surprise des chercheurs : alors que les rapports et enjeux IO se complexifient, les mécanismes de **gouvernance** n'ont pas évolué. Il n'y a pas de certitude sur les mécanismes les plus susceptibles de mener à une coopération IO fructueuse. Cependant, les chercheurs invitent à regarder du côté de la structure et des mécanismes employés en lien avec les buts poursuivis pour voir comment cette structure et ces mécanismes s'insèrent dans l'approche de gouvernance de l'État.

En lien avec le thème de la gouvernance, la **confiance et le contrat** méritent une attention particulière, car ils constituent des mécanismes très présents dans les rapports IO et très prisés par les chercheurs. Les

dimensions couvertes sont cependant très variées et les résultats parfois en opposition. La confiance serait inextricablement liée à la gestion du conflit. Si le contrat est très utilisé à l'extérieur de l'administration publique, il ne l'est pas à l'intérieur pour les rapports de coopération IO, qui fait plutôt appel aux « ententes », soit des conventions bien différentes du caractère légal et exécutoire du contrat. Quant aux liens entre confiance et contrat, toutes sortes de résultats sont présentés allant de la constatation que le contrat nuit à la confiance à son contraire : que cela aide, que c'est complémentaire, que cela favorise l'apprentissage des rapports IO.

Le **leadership** émerge comme un élément d'une importance vitale pour susciter la coopération IO et la faire fructifier. Pour établir des partenariats IO, cela demande cependant un leadership différent de celui observé dans les organisations bureaucratiques en raison des rapports plus égalitaires ; ce n'est pas l'affaire des chefs, mais celle de chargés de projets, d'intégrateurs, de médiateurs, d'experts. Ce leadership se manifesterait à travers non seulement les participants, mais aussi les structures, les processus et les activités. Les difficultés qui caractérisent ce type de leadership prendraient la forme de tensions à gérer, de nombreuses stratégies étant proposées pour les surmonter.

Beaucoup de recherches traitent des **caractéristiques organisationnelles** des rapports IO. Ce qui en ressort, c'est qu'il n'y a pas de structure idéale pour en assurer la réussite, mais qu'il s'agirait de trouver le bon arrangement suivant les partenaires en présence, les buts poursuivis et le contexte. Diverses approches sont employées pour présenter ces caractéristiques organisationnelles : l'accent est mis sur les facteurs susceptibles d'aider ou de nuire à la coopération, sur les barrières, sur la variation des facteurs ou, encore, sur une matrice à quatre entrées où les forces sont soit sous contrôle ou hors de contrôle des participants, propulsent ou entravent la coopération. Des éléments structurels qualifiés d'essentiels au développement du potentiel coopératif sont proposés et méritent qu'on s'y attarde, car pas de ressources, pas de confiance, pas de système de gouverne, pas de système opératoire, équivalent à pas de capacité collaborative IO, soutient Bardach (1998). Des stratégies et techniques sont suggérées pour agir sur les facteurs sous le contrôle des participants.

Les **caractéristiques individuelles** dans les rapports IO ont aussi fait l'objet de nombreuses recherches. Les comportements individuels auraient des effets organisationnels quant à l'étendue de la coopération. Les rapports transversaux créeraient une situation et des exigences

particulières pour les participants, impliqués à la fois dans leur organisation et dans des réseaux, débouchant sur des situations paradoxales. Dans ce contexte, le conflit est inévitable et doit être géré, ce qui requiert des conditions et habiletés particulières (contexte d'appui, habiletés de négociation, de collaboration...).

La **dimension spatiotemporelle** des rapports IO recèle de dilemmes d'identité, de représentativité et d'imputabilité sur une trame de changement. En suivant la trajectoire spatiotemporelle, on ne peut s'attendre à trouver une ligne parfaitement logique expliquant le cheminement suivi vers la coopération. Et l'appartenance à des lieux locaux de tous les jours a plus d'importance aux yeux des acteurs que l'appartenance à des lieux plus larges.

Les chercheurs voient dans le **pouvoir** un concept clé pour comprendre le fonctionnement des rapports IO. Les écrits proposent un ensemble de concepts pour observer le pouvoir, notamment quel pouvoir est employé et comment il peut être obtenu. Il y est question de types de pouvoir accessibles aux participants, de sources de pouvoir, de perspectives d'utilisation du pouvoir, de dynamique de pouvoir et de l'effet du pouvoir perçu sur le déroulement du projet.

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

En ce qui concerne les **participants à la coopération IO** (le qui et avec qui), nous dégageons des recherches effectuées que la composition et la dynamique des groupes concernés peuvent compter parmi les conditions de réussite de la coopération IO. À cet égard, des aspects qui peuvent aider ou nuire ont été relevés, par exemple l'importance d'une vision partagée chez les partenaires, le choix des partenaires selon les besoins des programmes, enfin, le fait que les ambiguïtés relatives à la composition et à la dynamique du groupe peuvent engendrer du stress chez les participants.

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

La conclusion générale de chercheurs parmi les plus cités semble bien résumer l'état actuel de la pratique de la coopération IO. Selon Huxham et Vangen (2005), qui adoptent une approche réflexive et non normative, la collaboration aurait une grande valeur, mais ne serait à pratiquer que si c'est indispensable ; c'est un exercice difficile qui produit des résultats souvent en deçà des attentes. Quand c'est opportun, il faut s'y engager avec détermination et employer des stratégies appropriées pour gérer les tensions inévitables. Comme la coopération IO ne va pas de soi, les résultats des expériences de coopération IO peuvent influencer les chances de réussite des projets en cours et à venir.

4.4 / **Des perspectives théoriques et disciplinaires**

Pour résumer ce que nous avons découvert sur les perspectives théoriques et disciplinaires, mentionnons que les chercheurs sur les rapports IO ont relevé un large éventail d'approches théoriques et disciplinaires, mais qu'aucune ne s'impose, que l'approche disciplinaire en vase clos est encore largement pratiquée, mais qu'un appel à la transdisciplinarité émerge, que les façons de concevoir la nature de la collaboration peuvent être regroupées en sept catégories prenant une forme descriptive (cycles de vie des entités IO, modèles et diagnostics, facteurs de succès et d'échecs), normative (compétences, comportements et tâches, directives

sur les gestes à poser, outils et techniques pour soutenir le processus) ou réflexive (des thèmes servant à la réflexion du *manager*). Les catégories prenant la forme descriptive et normative sont qualifiées d'utiles, mais aussi de problématiques, et les définitions ne sont pas stabilisées.

L'approche par thème (celle de Huxham et Vangen, 2005, et de Huxham et Beech, 2008) appuie la pratique réflexive des *managers* en découpant la réalité en morceaux gérables (p. ex. gérer les buts, la confiance, les structures), les gestionnaires pouvant se concentrer sur les enjeux de la situation. Se référant à la théorie de l'artisanat managérial de Bardach (1998), des chercheurs estiment que les *managers* doivent se fonder sur leur propre expertise et leur jugement pour modeler le cours des événements (Hibbert *et al.*, 2008, p. 409).

Nous ne présenterons pas ici tous les cadres de recherche que nous avons considérés, allant plutôt directement à celui que nous avons privilégié. Nous l'avons déniché dans le courant des analyses sur la coordination au sein des États. Ce cadre met l'accent sur les mécanismes et instruments où, en plus de montrer la place importante du mécanisme fondé sur l'autorité hiérarchique, de nouveaux modes de coordination distincts prenant la forme de réseaux et de dispositifs de marché ont émergé, soit deux modes qui s'apparentent davantage aux rapports coopératifs qui nous intéressent ici.

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

Bien que nous ayons bâti l'essentiel de notre recherche sur l'approche de ces auteurs, nous estimons qu'elle aurait avantage à être complétée par une lecture des domaines et types de relations interorganisationnelles sur l'axe horizontal et vertical, ce que nous exposerons ci-après.

5 / **Le cadre théorique et conceptuel**

Nous résumerons maintenant notre démarche générale de recherche, notre posture épistémologique et ontologique et nous définirons les concepts clés. Nous enchaînerons en présentant la méthodologie de notre recherche.

5.1 / **Le résumé de la recherche de Bouckaert, Peters et Verhoest (2010)**

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

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

Livrant les résultats de leur recherche sur les mécanismes de coordination qui furent dominants dans les stratégies de coordination des sept pays étudiés, les auteurs ont constaté que, dans l'ensemble, le mécanisme de type hiérarchique a été affaibli depuis la fin des années 1980 en raison de la dévolution, de la déréglementation ou de la

décentralisation. L'accent fut mis sur les mécanismes de type marché, mais avec beaucoup de variantes. Après 1995, les mécanismes de type marché déclinent en importance. Tous les pays examinés expérimentent des mécanismes officiels de type réseau, combinés après 2000 avec un usage plus rigoureux de mécanismes de type hiérarchique. Selon les auteurs, le mécanisme de type hiérarchique semble avoir été rénové depuis la fin des années 1990 à l'aide de différentes interventions et, simultanément, une certaine centralisation de la coordination au bureau du premier ministre ou dans les agences centrales s'installait (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 260). Malgré tout, les systèmes administratifs de coordination ne retournèrent pas à la configuration des années 1980 et le niveau de prolifération organisationnelle serait demeuré relativement élevé dans quatre des sept pays qui avaient connu une telle prolifération dans les années 1980, un phénomène que les auteurs ont qualifié de tentative de réconcilier le contrôle stratégique de l'appareil étatique et la flexibilité et l'autonomie associées à la prestation de services (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 260-263).

Les auteurs relèvent en conclusion qu'il n'y a pas une trajectoire homogène, mais plutôt un schème mixte où le dosage des différents types de mécanismes de coordination semble influencé par des schèmes particuliers aux différents pays et, pour certains schèmes, par l'application des principes suivants : conserver les mécanismes réseau si c'est efficace, réduire les mécanismes de marché si ce ne l'est pas et accroître ou conserver les mécanismes de type hiérarchique pour rééquilibrer la coordination d'ensemble (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 263).

Les auteurs concluent que le mouvement du pendule observé depuis quelques décennies entre la spécialisation, l'autonomie et la mise au point de différents outils pour améliorer la cohérence et la coordination se poursuit (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 271). Plusieurs types de trajectoires ont été observés (spécialisation et fragmentation poussées suivies d'un resserrement de la coordination ou trajectoire plus linéaire) et les questions soulevées par cette recherche abondent, 11 thèmes d'investigation étant proposés (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 264-270). Même si le Canada (et le Québec) était absent de l'échantillon examiné, nous disposons avec cette étude d'un cadre conceptuel permettant de décrire et d'analyser l'évolution des mécanismes de coordination au sein des États (et une base de comparaison avec sept pays), cadre qui nous apparaît utile en ce sens qu'il englobe des relations IO de nature verticale et horizontale (proche de notre thème de la coopération) sous le thème plus général de la coordination gouvernementale.

5.2 / Les bénéfices et les limites du cadre conceptuel

Les auteurs proposent un cadre conceptuel qui nous permet de comparer le Québec aux sept pays déjà analysés en le situant par rapport aux autres trajectoires de coordination. Par ailleurs, la définition de la coordination sur laquelle s'appuient les auteurs ne nous semble pas toucher tous les aspects de la coopération IO en mettant plus en valeur la recherche de cohérence ou l'évitement des incohérences et des chevauchements: elle ne met pas l'accent sur la recherche d'économies, d'efficience et d'innovations. C'est davantage le sens premier de coordination qui ressort de la définition:

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

Les auteurs ont suivi cette piste en partant de l'hypothèse que la spécialisation et la fragmentation ont affaibli la capacité de coordination du gouvernement, que de nouveaux mécanismes de coordination (réseau et marché) ont été introduits avec cette fragmentation et que l'État a réajusté la coordination, notamment en renforçant le mécanisme hiérarchique (parfois en atténuant le mécanisme de marché). Ce qui surprend, c'est que l'analyse met les projecteurs sur la spécialisation comme principal moteur de ces changements, alors que les auteurs conviennent qu'il y a durant cette période 11 autres facteurs qui ont pu agir comme conducteurs (*drivers*) pour la coordination dont: l'importance des objectifs de politique horizontale (égalité des chances, développement durable...); le besoin d'une plus grande collaboration pour la prestation de services; les technologies de l'information et des communications et le gouvernement électronique (Bouckaert et al., 2010, p. 255).

Les auteurs mentionnent huit barrières additionnelles à la coordination dans le secteur public, en plus de la spécialisation et du fait que la coordination est souvent vue comme un coût plutôt qu'un bénéfice potentiel (Bouckaert et al., 2010, p. 30-32): le manque d'intérêt, le partage d'informations insuffisant, les incitatifs au secret, l'information, c'est le pouvoir, la politique partisane, l'accord sur la définition d'une bonne

politique, le temps et la reddition de comptes. Mais cette analyse n'est pas poussée par les auteurs qui se situent à un niveau plus descriptif et au plan macro pour l'explicatif.

Les auteurs fournissent une typologie des différents types d'instruments de coordination sous chaque mécanisme, une typologie qui s'est avérée exhaustive pour examiner l'évolution de la coordination dans sept pays à la fin du XX^e siècle et que nous présentons dans le tableau 1.1.

TABEAU 1.1 / Typologie des mécanismes et des types d'instruments de coordination

Mécanismes de coordination	Types d'instruments de coordination (numérotation de Bouckaert <i>et al.</i> , 2010)
Hiérarchique	• Management stratégique unilatéral de haut en bas ('1.2); • Systèmes de gestion financière basés sur les intrants ('2.1); • Remaniement des mandats des organisations ('5); • Réorganisation des voies de contrôle ('6); • Mise sur pied de fonctions de coordination ('7);
Réseau	• Management stratégique de bas en haut et interactif ('1,1); • Systèmes de management financier orientés résultats fondés sur l'échange d'information et renforcement par politiques ministérielles ('2.3); • Culture interorganisationnelle et management des connaissances ('3); • Consultation commandée ou examen de systèmes ('4); • Systèmes pour échange d'information ('9); • Organes de conseil et de négociation ('10); • Organes de prise de décision en groupe ('11); • Organisation partenariale ('12); • Structures de production (ou de services) à la chaîne ('13);
Marché	• Systèmes de management financier orientés résultats avec accent sur les incitatifs pour les organisations ('2,2); • Marché réglementé ('8).

Source: Bouckaert, Peters et Verhoest, 2010, *The Coordination of Public Sector Organizations - Shifting Patterns of Public Management*, New York, Palgrave, Macmillan, p. 73-74, notre traduction. Reproduit avec la permission de SNCSC.

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

Aux dires des auteurs, la fonction publique est l'une des plus importantes structures officielles de coordination pour le gouvernement. Il faudra regarder de ce côté, car ils ajoutent que le gouvernement peut jouer un rôle en créant, gérant ou soutenant des réseaux coopératifs parmi ses organisations publiques (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 47).

D'entrée de jeu, nous savons que le Québec n'a pas fragmenté profondément son administration publique ni séparé systématiquement la conception des politiques de leur mise en œuvre. Il a néanmoins pris plusieurs initiatives pour adapter son Administration aux exigences d'efficacité et d'efficience dans le service ainsi qu'aux enjeux complexes et transversaux. Ce cadre conceptuel pourrait-il vraiment mettre en valeur ces initiatives? Peut-être en mettant l'accent sur les stratégies de coordination qui sont de deux types selon les auteurs: initiatives politiques explicites (N.-Z., R.-U.) ou programmes de réforme du secteur public. À cet égard, les auteurs relèvent des stratégies différentes dans les sept pays et proposent des explications locales pour chaque schème particulier (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 256 et suiv.).

Ce cadre conceptuel demeure à un niveau macro pour examiner l'évolution à trois paliers de structures: 1) le premier ministre et son cabinet; 2) les ministères; 3) les autres structures rattachées aux ministères. Et comme l'analyse scrute surtout les rapports entre ces paliers, qui se caractérisent par une relation d'autorité, il est possible que beaucoup de rapports horizontaux passent inaperçus. À notre avis, pour rendre compte des formes émergentes de «coordination» au sein de l'État, nous devons nous pencher sur les formes de relations horizontales fondées sur des rapports volontaires, par exemple les dyades, les triades et les regroupements multipartites plus ou moins vastes, et cela nécessite de descendre au moins au palier intermédiaire. Bien que nous voyions l'intérêt de tracer un portrait de la situation québécoise selon les schémas produits par Bouckaert *et al.* (2010), leur approche essentiellement macro ne peut combler tous les besoins de notre recherche: il nous faudra aller à l'échelle méso et scruter les relations horizontales.

Les auteurs utilisent une typologie comportant trois volets de coordination (hiérarchie, marché, réseau): nous la compléterons avec une analyse sur les deux axes (vertical et horizontal), où nous allons retrouver les mécanismes de marché et de réseau sur l'axe horizontal. La coopération n'est pas vraiment définie chez Bouckaert *et al.*, étant simplement présentée comme un sous-ensemble de la coordination. Ils mettent les projecteurs sur les acteurs politiques alors que nous pensons, comme d'autres auteurs tels Campbell (2004) et Kingdon (2003), que les acteurs administratifs peuvent aussi jouer un rôle important. La piste des conducteurs (*drivers*) de la coordination et des barrières est à considérer également.

5.3 / **Un complément au cadre conceptuel avec l'analyse des types de relations interorganisationnelles**

La recension des écrits nous a permis de constater la large place qu'accordent les chercheurs aux différents aspects des rapports interorganisationnels. Nous estimons que le repérage que nous pourrions réaliser sur les types d'instruments de coordination nous fournira une bonne base pour détecter les dispositifs de l'encadrement de la coopération IO, mais qu'il nous manquera de l'information pour établir les voies à travers lesquelles se développe ce partenariat et celles où continue de prédominer la coordination de type hiérarchique. Bouckaert *et al.* (2010) nous orientent vers une piste en citant Metcalfe (1994) qui reconnaît différents niveaux dans la coordination, allant de l'absence de coordination, lorsque les MO prennent leurs décisions de façon autonome, jusqu'au plus haut niveau d'intensité avec la stratégie gouvernementale, en passant par des degrés intermédiaires comme l'échange d'informations entre MO et la consultation d'autres MO.

Poussant la recherche d'une typologie mieux adaptée à nos besoins, nous avons trouvé dans un texte de Jacques Bourgault (2004) une approche pouvant nous éclairer dans notre démarche. Dans son chapitre, il rappelle que les formes génériques du concept de *gestion horizontale* sont apparues sous divers dispositifs : le partage d'informations, la consultation, la concertation, la coordination, la mise en commun de ressources matérielles et d'expertise, les partenariats de complémentarité, les actions conjointes et l'intervention intégrée de mandats verticaux (Bourgault, 2004, p. 693-695). Mais comme nous ne sommes pas ici dans l'analyse de la pratique de la gestion horizontale, nous chercherons 1) à repérer les domaines et les types de relations IO dans l'administration publique québécoise qui ont une assise dans son cadre de gouverne, 2) à les situer sur l'axe des relations verticales ou horizontales et 3) à suivre leur évolution en même temps que la transformation des mécanismes de coordination et de coopération.

Pour réaliser cet inventaire, nous avons examiné les lois constitutives des MO et celles qui établissent le cadre de gestion gouvernementale. Nous avons choisi d'établir ce repérage pour l'année 2012, qui était notre cible initiale pour l'examen des périodes de gouvernement depuis 1976 ; notre approche consistera, à l'aide de ce schéma caractéristique de la situation de 2012, à présenter ce qui est en vigueur à chaque période (en laissant en pointillé ce qui ne l'est pas) et à montrer l'évolution par rapport à la période précédente. Dans le tableau 1.2, nous indiquons les domaines

et les types de relations IO en vigueur en 2012 en vertu de dispositions légales ou de décisions gouvernementales: les relations IO sont rangées selon leur nature, hiérarchique ou coopérative, et leur caractère, base volontaire ou non.

TABLEAU 1.2 / Types de relations IO des MO de l'Administration gouvernementale québécoise selon l'axe de la relation: vertical, horizontal (état de la situation en 2012)

Domaines de relations IO entre MO		Types de relations IO de l'axe vertical (hiérarchique)	Types de relations IO de l'axe horizontal (réseau ou marché)
1	Assistance à un MO	1.1 En provenance du central	1.2 À l'initiative d'un MO sectoriel pour la réalisation de sa mission
			1.3 À la demande d'un MO à un autre
2	Consultation d'un autre MO	2.1 Consultation obligatoire de MO	2.2 Consultation à l'initiative d'un MO
3	Contribution à la mission d'un autre MO	3.1 Par mandat légal ou décret	3.2 Convenu par entente entre les MO
4	Contribution de l'ensemble des MO à une mission du gouvernement	4.1 Coordination par le central	
		4.2 Coordination par un MO	
5	Échange d'information	5.3 Obligation de transmettre de l'information	5.1 Initiative d'un MO, base volontaire
			5.2 Encadré par la Loi d'accès aux documents des organismes publics...
6	Échange de ressources	6.1 Transfert de ressources décidé par le central	6.2 Transfert de ressources initié par un MO
		6.4 Échange contre un service (obligé)	6.3 Échanges de ressources contre un service (volontaire)
			6.5 Prêts de ressources entre MO

(suite)

TABEAU 1.2 / Types de relations IO des MO de l'Administration gouvernementale québécoise selon l'axe de la relation: vertical, horizontal (état de la situation en 2012) (suite)

Domaines de relations IO entre MO	Types de relations IO de l'axe vertical (hiérarchique)	Types de relations IO de l'axe horizontal (réseau ou marché)
7 Mise en commun de ressources dans un but particulier	7.1 À l'instigation du central	7.2 À l'initiative d'un MO
		7.3 Mise en commun impliquant un tiers externe à l'Administration gouvernementale
8 Obtention d'un accord préalable	8.1 D'un ministère central	
	8.2 D'un autre MO à vocation sectorielle	
9 Reddition de comptes	9.1 Reddition de comptes à l'Assemblée nationale	9.3 Reddition de comptes aux partenaires MO
	9.2 Reddition de comptes au gouvernement	
10 Transmission d'un avis	10.1 Obligation d'obtenir un avis	10.3 Avis transmis à l'initiative d'un autre MO
	10.2 Demande facultative d'avis	

5.4 / La définition de termes clés

Il importe de préciser le sens que nous donnons à d'autres termes qui constituent des concepts clés pour notre recherche: *définition opérationnelle provisoire de la coopération IO dans l'administration publique québécoise*, *encadrement de la coopération IO*, *administration publique québécoise*, *ministère* et *organisme*. Nous ne reprendrons pas ici les définitions données plus haut en lien avec le cadre conceptuel de Bouckaert *et al.* (2010) et les ajouts que nous avons faits pour aborder les relations IO (nous utiliserons aussi l'expression *rapports IO* comme synonyme), par exemple mécanismes et instruments de coordination, formes de coordination, domaines et types de relations IO, facteurs de changements.

À partir de la définition générale de la coopération IO que nous avons créée et présentée précédemment, nous nous sommes donné une **définition opérationnelle provisoire de la coopération IO** que nous nous emploierons à consolider au fil de notre investigation, car nous estimons que l'exploration des manifestations de la coopération IO profiterait grandement d'une délimitation précise des rapports considérés en la matière. Nous avons complété la définition générale en lui donnant une résonance propre à l'administration publique québécoise, soit en illustrant le «comment» par une énumération des domaines où se pratiquent les relations IO de coopération, comme illustré au tableau 1.2.

Par coopération IO dans l'administration publique québécoise, nous entendons l'action concertée [le quoi] de plusieurs organisations - et de leurs représentants reconnus [le qui] s'engageant sur une base égalitaire et horizontale [le quoi] dans l'un ou plusieurs des types de rapports suivants: assistance à un autre MO, consultation d'un autre MO, contribution à la mission d'un autre MO, échange d'information, échange de ressources, mise en commun de ressources dans un but spécifique, reddition de comptes à un autre MO, transmission d'un avis [le comment], en vue de faire face à des enjeux liés à leur mission, qu'elles estiment ne pas pouvoir affronter isolément, ou pas aussi facilement, seules [le pourquoi].

Nous y reviendrons dans le chapitre d'analyse et de discussion de nos résultats pour la finaliser et en tirer une définition plus générale pouvant s'appliquer à d'autres administrations publiques.

Nous avons résolu d'examiner la coopération IO en fixant notre regard sur la toile de fond où les relations interorganisationnelles peuvent s'exercer dans une administration publique et sur l'armature qui les soutient. C'est pourquoi nous avons choisi un concept très englobant pour qualifier cette toile de fond et cette armature, soit l'*encadrement*, en évitant de lui accoler des épithètes qui pourraient donner lieu à des interprétations diverses. Ainsi, nous nous sommes gardé d'accompagner ce concept de qualificatifs tels que *régulateur*, *normatif*, *cognitif*, comme le font les néo-institutionnalistes en traitant des dimensions des institutions dans l'étude du changement. Cela nous aurait obligé à définir chaque qualificatif sans être assuré que le lecteur s'y retrouve, en raison de conceptions fort nuancées entre les courants et disciplines² et même

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

chez les praticiens. Nous en voulons pour preuve le terme *normatif*, qui n'inclut pas les dispositifs légaux et réglementaires pour les institutionnalistes (c'est plutôt la dimension régulatrice chez Campbell, 2004), mais qui les sous-entend pour la plupart des praticiens de l'administration publique québécoise, pour qui l'expression *cadre normatif* englobe généralement toute forme de dispositions dont ils doivent tenir compte dans l'action. Comme notre objectif dans cette recherche n'est pas de classer dans des catégories les aspects de l'encadrement de la coopération IO que nous détecterons, nous nous en tiendrons à une définition la plus large possible des éléments qui peuvent nous révéler cet encadrement.

Ainsi, par **encadrement**, nous entendons tout élément pouvant influencer, orienter, guider ou dicter la conduite des organisations à l'étude et des acteurs qui en font partie. Pour repérer les composants de cet encadrement, nous allons rechercher des éléments de discours (se présentant notamment sous la forme de constats, d'intentions, d'incitations et d'engagements), ainsi que des dispositions émanant de différents textes (lois, règlements, politiques, directives, programmes, plans, stratégies, ententes, conventions, guides, etc.), émis ou convenus par les organismes de gouverne (principalement l'Assemblée nationale, le Conseil exécutif et le Conseil du trésor) et, dans leur champ de compétences, par les ministères et les organismes gouvernementaux. Nous incluons dans cette définition des manifestations qui sont de l'ordre de la culture organisationnelle et de la connaissance (idées, valeurs, comportements partagés), qui peuvent se révéler aussi dans l'officieux, par exemple dans la confiance, la motivation, la persévérance, l'appui des dirigeants, le temps disponible, les habiletés des participants, l'historique de relations, etc. Et à l'aide de la typologie adoptée par Bouckaert *et al.* (2010), nous recherchons les événements comportant des manifestations des mécanismes et des instruments de coopération et de coordination hiérarchique et, en complément, les manifestations de types de relations IO sur l'axe horizontal et l'axe vertical.

Par **ministères**, nous entendons tous les ministères de l'administration publique québécoise désignés lors de la constitution des gouvernements et des remaniements ministériels: pour tous les ministères, le personnel est recruté et nommé selon la Loi sur la fonction publique (LFP). Par **organismes gouvernementaux**, nous visons tous les organismes du gouvernement dont le personnel est recruté et nommé selon la Loi sur la fonction publique. Ces organisations créées par une loi constitutive représentent un univers de travail aux fins de recherche comportant

une certaine homogénéité, car elles partagent un cadre de gouverne commun à plusieurs égards, notamment quant à la gestion des ressources humaines. Si tous les ministères partagent essentiellement le même cadre de gestion, certains organismes peuvent présenter plusieurs particularités au regard des dispositifs de gouvernance (conseil d'administration) et de gestion des ressources, surtout après 2005.

Les ministères et les organismes gouvernementaux dont le personnel est nommé suivant la LFP forment ce que nous appelons l'**administration publique québécoise**. Nous verrons cependant que pour établir une comparaison avec l'étude de Bouckaert *et al.* (2010), nous devons prendre en considération des organismes créés par l'État et dont le personnel ne fait pas partie de la fonction publique : nous distinguerons alors plusieurs sous-catégories dans le grand ensemble des organismes publics.

6 / La méthodologie

6.1 / Les approches utilisées

En matière d'approches et de techniques de recherche, notre démarche mise sur l'**analyse documentaire** de nature qualitative puisqu'il s'agit principalement de mettre au jour l'encadrement de la coopération IO et de la coordination dans l'administration publique québécoise. Et nous soumettons les résultats de nos recherches sur les quatre périodes au **regard d'experts**.

Les informations dont nous avons besoin se trouvent avant tout dans les textes officiels, à savoir les lois, les règlements et les autres décisions gouvernementales et administratives constituant le cadre de gestion de l'État et du gouvernement. Pour leur donner leur juste sens, il faut aussi consulter les différents documents officiels qui les préparent, les expliquent et rendent compte de leurs effets. Les écrits formant ce qu'on appelle la « littérature grise », à savoir les documents de l'administration n'ayant pas un caractère public, peuvent aussi être d'une grande utilité pour compléter l'analyse. Nous puisons également dans les différents écrits scientifiques, journalistiques et de témoignages qui ont traité des thématiques que nous allons aborder pour nous mettre sur des pistes d'explications ou les corroborer. Pour la période de temps que nous couvrons, il ne manque pas de documents potentiellement intéressants à consulter, au contraire, l'une des difficultés rencontrées résidant dans l'obligation de consulter sur papier, la plupart du temps, des documents

rédigés avant les années 1995, moment où le passage à l'ère numérique de l'Administration québécoise a changé le niveau d'accès et la masse des documents pouvant être consultés.

Nous constaterons dans les chapitres suivants que les documents officiels seront la principale source de notre analyse et que les textes émanant de l'Assemblée nationale et des organismes centraux du gouvernement y seront prédominants. Quant aux autres documents qui viendront appuyer notre recherche et nous éclairer sur certains événements, nous relèverons parfois une variation des sources selon les périodes, certaines séries d'analyses fort pertinentes prenant fin brusquement.

Pour une large part, il s'agit de procéder à une analyse de logique légale et administrative : ici, il ne s'agit pas de faire émerger un sens, mais bien de faire une lecture juste de textes produits par des acteurs institutionnels et qui sont censés être compris uniformément par toutes les personnes et acteurs auxquels ils sont destinés. Un acteur politique ou administratif doit se fonder sur un texte habilitant (même s'il est très général) pour agir et rendre compte : son analyse de contenu peut toujours être soumise à un conseiller juridique, éthique, ou à un conseiller administratif pour en valider la justesse. Pour cette forme d'analyse (des textes légaux et administratifs), il serait plus juste de parler d'une analyse de contenu dans une perspective légale et administrative. Comme il arrive que les acteurs individuels n'aient pas la même lecture de dispositions institutionnelles qui peuvent sembler pourtant limpides à un observateur externe, il faut s'attendre à relever parfois des divergences de vues au terme de ces deux types d'analyse, divergences que nous devons analyser.

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

Cellard nous rappelle que c'est « la qualité de l'information, la diversité des sources utilisées, des corroborations, des recoupements qui donnent sa profondeur, sa richesse et sa finesse à une analyse ». D'où l'invitation

à avoir recours à des éléments provenant « d'autant de sources qu'il est possible, de personnes ou de groupes représentant autant d'intérêts différents » (Cellard, 1997, p. 261). Ce à quoi nous serons attentif lorsque le type de texte le justifiera. De plus, et à l'exemple de Bouckaert *et al.* (2010), nous soumettons notre analyse à des **experts** qui, en raison de leur connaissance de l'administration publique québécoise acquise comme hauts fonctionnaires ou cadres dans des organismes centraux, des ministères et organismes, peuvent procéder à une certaine validation de nos résultats et de notre interprétation.

6.2 / Les techniques de collecte des données

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

6.3 / L'échantillonnage

L'univers de travail choisi pour examiner l'encadrement de la coopération IO est constitué des MO de l'administration publique québécoise. Précisons ici que nous nous référons au texte de Pires (1997, p. 125) pour les notions d'*univers de travail* (« notion classique de population [au niveau empirique] ») et d'*univers général* (« l'univers du phénomène auquel la théorie s'applique ou renvoie »). À des fins d'éventuels tests des propositions théoriques découlant de nos travaux, nous avançons que l'univers général est constitué de l'ensemble des administrations publiques appartenant à un système de gouvernement de type Westminster, car le mode de responsabilité ministérielle dans ce type de gouvernement pourrait jouer un rôle considérable dans la coopération entre les MO, une possibilité que Luc Bernier (1994) a évoquée ainsi : « [L]es administrations publiques sont organisées non pas en fonction des problèmes de société, mais en vue de respecter le principe de la responsabilité ministérielle qui correspond mal à la nature horizontale des enjeux modernes » (cité dans Côté, Lévesque et Morneau, 2009, p. 217).

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

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

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

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

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

Des informations concernant les attentes des élus, les fondements des dispositions pertinentes et l'évaluation des effets peuvent être retracées dans les documents officiels publics : documents parlementaires, communiqués et conférences de presse, programmes des partis, etc., rapports annuels et autres dépôts de documents requis par la législation.

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

Pour découvrir des aspects officieux de la coopération IO, il faut généralement miser sur des entretiens, bien que les sources documentaires puissent parfois nous renseigner à cet égard.

Nous avons recours également aux analyses faites par des chercheurs et des praticiens en administration publique durant les dernières décennies. Nous aurions aimé profiter d'une histoire de l'administration publique québécoise pour les quatre dernières décennies comme celle réalisée par M. James Iain Gow pour la période 1867-1970, notamment d'un tableau comme celui de sa page 375 situant, dans le temps et par type de rôles administratifs, la création d'organes jouant des rôles à l'échelle de toute l'administration publique (Gow, 1986). Toutefois, les analyses produites par M. Louis Bernard nous ont fort bien éclairé sur l'évolution des mécanismes de gouverne dans les années 1970 et 1980 (Bernard, 1987), de même que celles de M. André Gélinas (1975, 2002, 2003) et de M. Lionel Ouellet (1997) sur l'évolution des institutions politiques et administratives québécoises.

6.4 / **La période couverte par la recherche**

Nous délimitons la période temporelle à l'étude entre 1976 et 2003 parce qu'elle permet de faire des comparaisons entre la situation au Québec et celle qu'ont observée pendant la même période Bouckaert *et al.* (2010). Comme ces auteurs, nous avons choisi d'examiner des périodes correspondant à des gouvernements de partis politiques différents, ce qui nous a amené à commencer notre analyse en traçant un portrait de la coordination et de la coopération IO dans l'État québécois au moment où un nouveau gouvernement est élu en 1976, puis à examiner les trois périodes de gouvernement qui ont suivi et qui ont duré près de neuf ans chacune. Comme les analyses de Bouckaert *et al.* (2010) s'arrêtent

en 2005, nous estimons valable notre couverture systématique jusqu'en 2003, car elle correspond à la fin d'un mandat de gouvernement et que l'ensemble de la période examinée s'étend sur plus de 25 ans. Ce choix s'avère en outre judicieux parce qu'il offre à première vue un laps de temps particulièrement favorable pour montrer l'expansion des dispositifs de coopération IO et la transformation d'ensemble de la coordination dans l'État québécois.

6.5 / **La stratégie d'analyse et d'interprétation des données et résultats**

Chaque chapitre est consacré à une période de gouvernement : la première période décrit l'état de la situation de la spécialisation, de la coordination et de la coopération IO dans l'État québécois en 1976 ; la période 2 couvre les deux mandats de gouvernement du Parti québécois de 1976 à 1985 ; la période 3, les deux mandats de gouvernement du Parti libéral de 1985 à 1994 ; et la période 4, les deux mandats du Parti québécois de 1994 à 2003.

À l'instar de Bouckaert *et al.* (2010), nous présentons, pour chaque période, un schéma des faits marquants du point de vue de la coordination et de la coopération. Cet aperçu repose sur le repérage des événements significatifs ayant modifié le cours de la coordination et de la coopération IO gouvernementale, et sur l'identification des types d'instruments et des mécanismes de coordination en jeu. Une analyse fine des dispositions à l'origine de ces changements, du contexte et des intentions des décideurs est requise pour déceler les variantes dans les manifestations des mêmes types d'instruments. À partir de la période 2, nous allons aussi pouvoir montrer l'évolution des instruments et mécanismes.

Pour faciliter la continuité dans la lecture de l'évolution d'une période à l'autre, nous avons regroupé dans un chapitre distinct (chapitre 6) les principaux constats pour chaque période quant à la spécialisation et aux mécanismes de coordination et de coopération IO.

Pour la même raison, nous avons relevé au chapitre 7 l'état de la situation des relations IO pour chaque période. Comme elles sont rattachées à des domaines plus génériques de relations IO, nous avons classé les types de relations IO à caractère hiérarchique sur l'axe vertical et les types de relations IO à caractère coopératif sur l'axe horizontal. Nous pourrions là aussi, à compter de la période 2, visualiser l'évolution des relations IO de chaque groupe, mais aussi du nouvel arrangement qui en résulte pour la coordination d'ensemble de l'État.

Nous prenons toute la mesure de ces évolutions sur l'ensemble des périodes dans le chapitre 8 consacré à l'analyse et à la discussion des résultats. Nous procédons à une comparaison de nos résultats avec ceux de l'étude de Bouckaert *et al.* (2010) et nous consacrons une section aux principaux liens à établir avec d'autres recherches. Enfin, nous consolidons notre définition de la coopération interorganisationnelle, nous répondons à notre question de recherche principale et aux sous-questions et nous vérifions le bien-fondé de notre proposition à deux volets.

6.6 / **La validation des données**

Pour assurer la crédibilité de notre travail, nous explicitons toutes les étapes de notre cheminement et cherchons à croiser plusieurs sources documentaires lorsque cela est requis. Nous avons « testé » nos analyses et interprétations auprès de personnes clés ayant occupé des postes dans l'administration publique québécoise qui leur ont permis d'avoir une vue d'ensemble d'une période ou tout au moins d'une bonne partie de l'époque examinée. Pour chaque période, nous indiquons dans le tableau 1.3 le type de fonctions exercées par la personne qui nous a transmis ses commentaires sur le chapitre.

TABLEAU 1.3 / **Fonctions exercées par les personnes ayant commenté les projets de chapitres sur les périodes de gouvernement**

Périodes	Fonctions exercées par les lecteurs des chapitres
1976	• Secrétaire général du gouvernement et sous-ministre • Sous-ministre • Sous-ministre associé • Cadre (organisme central et ministère)
1976-1985	• Secrétaire général du gouvernement et sous-ministre • Sous-ministre • Sous-ministre associé • Cadre (organisme central et ministère)
1985-1994	• Secrétaire général du gouvernement et sous-ministre • Sous-ministre • Sous-ministre associé • Deux cadres (organisme central et ministère)
1994-2003	• Sous-ministre • Sous-ministre associé • Sous-ministre adjointe • Deux cadres (organisme central et ministère)

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

La coopération interorganisationnelle et la coordination au Québec: situation en 1976 (période 1)

Dans ce chapitre, nous traçons l'état de la situation de l'État québécois en 1976 (période 1) du point de vue de la spécialisation, de l'encadrement de la coordination et de la coopération IO en présentant les événements (instruments) significatifs qui sont révélateurs du cadre de gestion alors en vigueur et qui permettront ultérieurement de dégager les principaux constats sur l'évolution de l'usage des mécanismes de coordination et de coopération IO (chapitre 6) et de retracer l'évolution des types de relations IO (chapitre 7). Nous exposerons également ici les facteurs influençant les changements et le rôle des principaux acteurs.

1 / La situation de la spécialisation, de la coordination et de la coopération en 1976

1.1 / Un aperçu de l'État québécois en 1976

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

Avec un système parlementaire de type Westminster, le gouvernement majoritaire libéral a le programme politique de l'État bien en mains, notamment par le contrôle de l'ordre du jour parlementaire et l'initiative de la présentation de projets de loi. Une première vague de réformes parlementaires a eu lieu, faisant disparaître la chambre haute en 1968 (le Conseil législatif, non élu) et qualifiant l'assemblée des députés d'Assemblée nationale, faisant passer le nombre de députés de 95 en 1960 à 110 en 1976 et adaptant plusieurs titres et procédures parlementaires. Ces changements, réalisés par consensus entre les partis politiques, adaptent les institutions parlementaires héritées de Westminster au contexte québécois (Bernard, 1987, p. 23).

Les grandes lignes de la structure et du fonctionnement de l'État québécois du début du XXI^e siècle sont déjà en place après 15 années d'une intense activité créative amorcée en 1960 par une période qualifiée de « Révolution tranquille ». Bien qu'elle fût qualifiée de « grande noirceur », la période de 1944 à 1959 des gouvernements du premier ministre du parti de l'Union nationale, M. Maurice Duplessis, a contribué à une transformation importante de l'État à plusieurs égards : introduction de nouveaux programmes d'envergure, dépenses totales multipliées par 6,81, doublement du nombre d'employés, etc. (Gow, 2010, p. 3). D'une organisation peu interventionniste en 1960 pour une population de 5 269 000 personnes (Canada, 2013), bénéficiant d'un budget annuel équilibré avec des dépenses de programmes de 733 millions de dollars (Gélinas, 2002, p. 66) et du plus faible taux de dette nette par personne au Canada (Gow, 1986, p. 267), comptant 22 ministères et 31 organismes (Gélinas, 2002, p. 69), l'État québécois se trouve transformé en 1975, avec 22 ministères et 131 organismes en activité (Gélinas, 1975, p. 224), des dépenses de programmes de 8,9 milliards de dollars (Gélinas, 1975, p. 66) et un déficit budgétaire de 300 millions de dollars¹. Si le nombre de ministères est demeuré stable, le nombre de directions dans l'ensemble des ministères est passé de 269 à 400 de 1965 à 1975 (Gélinas, 2002, p. 72). Quant au nombre des employés du gouvernement du Québec (en excluant les entreprises du gouvernement), il a presque doublé, passant de 37 927 en 1960 à 67 947 en 1975 (Gélinas, 1975, p. 74).

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

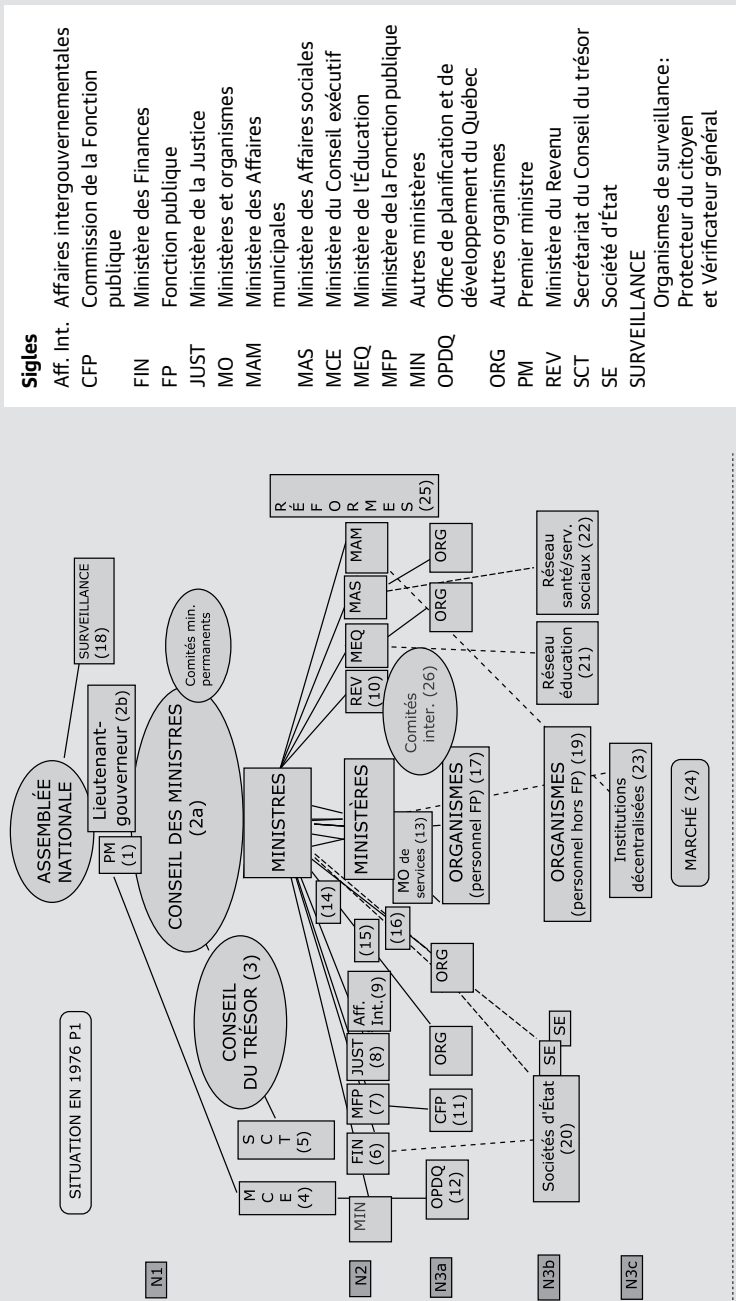
James Iain Gow met en relief les caractéristiques de cet État et de cette administration en 1960. Selon son analyse, plus que l'absence de programmes sociaux universels et d'un programme universel en éducation, ce qui caractérisait l'État, c'était le caractère discrétionnaire dans la gestion des programmes, l'absence de système et de politiques d'ensemble (Gow, 2010, p. 3, 4 et 7).

Remodelé par 16 années de gouvernements interventionnistes, l'État québécois bénéficie en 1976 de la plupart des outils de base pour assurer une coordination minimale de l'ensemble de ses composantes, selon les critères de l'époque. Il dispose des organes et des processus qui lui permettent de coordonner l'action de l'ensemble des institutions étatiques québécoises, d'examiner toute question du ressort du gouvernement au moment qui lui convient. Mais la coordination n'est sans doute pas à son niveau optimal puisque les appareils politique et administratif sont occupés à roder des changements majeurs sur le plan des structures et du fonctionnement, un terreau fertile pour les transformations à venir.

1.2 / **La spécialisation, les mécanismes de coordination et de coopération IO**

À la manière de Bouckaert *et al.* (2010), pour bien camper cette période initiale qui nous servira de base de comparaison dans l'évolution, nous mettrons en lumière 26 instruments (ou événements) significatifs du point de vue de la coordination et de la coopération interorganisationnelles (IO), représentant soit des éléments structurels, soit des processus. Comme ces auteurs l'ont fait, nous présentons ces instruments à l'aide d'un schéma (figure 2.1) et d'un descriptif.

FIGURE 2.1 / Spécialisation, coordination et coopération au Québec: situation en 1976 (P1)



Source : Inspiré du modèle général de Bouckaert et al., 2010, p. 77.

Descriptif: (N°) Instruments de coordination

- (1) Pouvoir de coordination du premier ministre.
- (2) (2a) Conseil des ministres: entité de prise de décision collégiale. Création récente de comités ministériels permanents. (2b) Lieutenant-gouverneur.
- (3) Capacité de coordination du Conseil du trésor: comité décisionnel de cinq ministres pour les questions budgétaires et administratives, présidé par le ministre des Finances.
- (4) Pouvoir de coordination du ministère du Conseil exécutif.
- (5) Pouvoir de coordination du Secrétariat du Conseil du trésor.
- (6) Pouvoir de coordination du ministère des Finances par la préparation du budget annuel et le contrôle *a priori* des engagements financiers.
- (7) Capacité de coordination du ministère de la Fonction publique par la définition de la position de l'employeur.
- (8) Capacité de coordination du ministère de la Justice par la rédaction de la législation, le traitement des litiges légaux et les avis juridiques.
- (9) Capacité de coordination du ministère des Affaires intergouvernementales.
- (10) Capacité de coordination du ministère du Revenu.
- (11) Capacité de coordination de la CFP: classification des emplois, recrutement et promotion centralisés.
- (12) Capacité de coordination de l'OPDQ: élaboration de plans de développement et d'aménagement

du territoire, coordination de mise en œuvre de projets et liaison entre les ministères.

- (13) Coopération forcée en matière de services à l'interne offerts par un MO: Communications (13a), Terres et Forêts (13b), Transports (13c), Travaux publics (13d); Bureau de la statistique du Québec (13e); Bureau de l'éditeur officiel du Québec (13f); Conservateur des archives nationales (13g); Régie de la langue française (13h), Commission administrative du régime de retraite (13i).
- (14) Cycle budgétaire axé sur les intrants (par programmes).
- (15) Contrôle direct du ministre sur le ministère (parfois plusieurs ministres pour un ministère, parfois un ministre responsable de plusieurs ministères). Contrôle moindre des organismes.
- (16) Fort contrôle du centre (MCE, SCT, FIN, MFP, JUST, CFP) sur la gestion interne des ministères et organismes (MO) par des règles rigoureuses, des contrôles *a priori* et peu de délégation.
- (17) Organismes de la fonction publique ayant un mandat légal spécifique et rattaché à un ministre responsable. Un ministre est souvent responsable de plusieurs organismes. Soumis, pour une part, à des règles différentes des ministères et, pour une autre part, aux mêmes règles que les ministères. Portent différents noms: bureau, commission, conseil, office, régie, société...
- (18) Capacité de vérification et de surveillance des ministères et organismes du gouvernement. Rattachés à l'Assemblée nationale: Protecteur du citoyen (18a) et Vérificateur général (18b).

(19) Organismes dont le personnel ne relève pas de la fonction publique.

- (20) Entreprises publiques créées par des lois spécifiques du Québec, avec conseil d'administration, pour exercer des activités industrielles, commerciales et de services. Chacune de ces entreprises relève d'un ministre qui a peu de contrôle direct sur ses activités.
- (21) Comprend trois réseaux (enseignement primaire et secondaire; collégial; universitaire): une bonne partie des budgets provient de l'État, mais la gestion est confiée à des commissaires élus ou à des conseils d'administration. Aussi des organismes privés, subventionnés par l'État.
- (22) Comprend les établissements de santé et de services sociaux. Budgets de l'État mais gestion autonome. Comprend aussi des cliniques privées et des organismes communautaires.
- (23) Villes et municipalités: gouvernements locaux créés par les provinces canadiennes, dirigés par des maires et conseillers élus au suffrage universel. Aussi des administrations autochtones.
- (24) Marché: des entreprises à but lucratif et des organismes à but non lucratif offrant des services publics dans le secteur de l'éducation, en santé et autres domaines.
- (25) Réformes du gouvernement et de l'administration.
- (26) Réseautage: comités spéciaux de sous-ministres, comités interministériels réguliers en gestion des ressources humaines et informatiques; réseaux plus ou moins officiels dans les services juridiques et de comptabilité.

1.2.1 / Au niveau 1: l'appareil politique

La croissance rapide du secteur public de 1960 à 1976 a déjà amené l'État québécois à ajuster son appareil politique de gouvernement. Le Conseil du trésor est créé à la fin de l'année 1970² sous la forme d'un comité permanent de cinq ministres, soutenu par son propre Secrétariat et chargé d'examiner de nombreuses questions administratives qui se retrouvaient auparavant à l'ordre du jour du Conseil des ministres. Une séparation claire s'effectue entre, d'une part, l'analyse budgétaire et, d'autre part, le contrôle des dépenses; le regroupement des différentes activités de l'État par programmes facilite la présentation et la compréhension des enjeux (Bolduc, 2012, p. 177-178 et 180-181).

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

Même si une petite équipe autour du Secrétaire général vient appuyer le travail du Conseil des ministres, qui, pour sa part, continue d'examiner les dossiers de façon collégiale en recherchant le consensus et en appliquant la convention constitutionnelle de la solidarité ministérielle, l'organisation du travail n'est pas jugée satisfaisante. À la même époque, le gouvernement fédéral et celui de l'Ontario connaissent des malaises similaires quant au fonctionnement du Conseil des ministres (Gélinas, 2003, p. 295). Dans son analyse de la problématique de l'organisation du gouvernement du Québec pour la période 1960 à 2000, Gélinas relève la faiblesse du soutien au Conseil des ministres et du processus décisionnel, l'encombrement du Conseil par des problèmes d'importance secondaire et des difficultés de coordination d'activités fréquemment reliées entre elles (aussi souvent conflictuelles que complémentaires) (Gélinas, 2003, p. 295-296). Si bien qu'en 1975, sur la recommandation d'un nouveau Secrétaire général³, la structure et le fonctionnement touchant le Conseil

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

3 « J'ai dit à Bourassa [premier ministre] qu'on ne pouvait pas continuer de même. Que c'était incohérent. Je l'ai convaincu de mettre sur pied des comités ministériels pour avoir un peu d'ordre dans les dossiers. Je voulais qu'on puisse être capable de mettre un dossier relativement mal ficelé de côté, le temps d'aller au fond des choses, et éviter de faire perdre du temps au ministre et au Conseil des ministres. C'a été une réforme qui a changé beaucoup les façons de piloter les dossiers dans les ministères. » (M. Guy Coulombe, qui en parle en ces termes dans l'ouvrage de Cardinal et Lapierre, 2011, p. 40.)

des ministres sont modifiés : des comités permanents de ministres sont formés pour examiner les projets avant de les acheminer au Conseil des ministres avec une recommandation. La façon de scruter les dossiers soumis au Conseil des ministres se transforme aussi. Ce n'est plus seulement l'aspect juridique des projets qui retient l'attention, mais aussi la dimension financière et l'aspect du développement (Gélinas, 2003, p. 295-296).

Voyons maintenant la situation telle qu'elle se présentait en 1976. Au palier de l'appareil politique d'abord (niveau N1 sur la figure 2.1), le premier ministre (**1⁴**) dispose de grands pouvoirs en matière de gouverne de l'État : il nomme et démet les ministres, propose la nomination de tous les hauts dirigeants de l'Administration, peut donner son accord (ou non) à tout projet soumis au gouvernement et est l'arbitre ultime lorsqu'il faut trancher.

Le Conseil des ministres (**2a**) est l'organe décisionnel suprême du gouvernement et la prise de décision s'effectue sur une base collégiale, par consensus (Québec, 1976a, article de Gil Rémillard, p. 137-140). Pour prendre une valeur officielle et légale, les décisions du Conseil des ministres doivent recevoir la sanction du lieutenant-gouverneur (**2b**), le représentant de la reine, et l'incarnation du pouvoir gouvernemental est désignée comme le *lieutenant-gouverneur en conseil*; en 1977, cette dernière expression sera remplacée par *gouvernement* dans les lois du Québec.

En 1976, l'évolution fait que le Conseil des ministres exerce pleinement deux types de rôles : l'un en qualité d'organe officiel du pouvoir exécutif (avec le lieutenant-gouverneur) et l'autre comme organe de direction administrative et politique de l'appareil de l'État. Dans le premier rôle, il s'exprime par *décrets*, généralement publics et ayant force de loi, et, dans le second rôle, en prenant des *décisions* qui ont un caractère confidentiel s'adressant aux administrations publiques.

Le Conseil du trésor (**3**) allège la tâche du Conseil des ministres en examinant les questions de gestion administrative intéressant le gouvernement. Depuis sa création et pendant plusieurs années, le Conseil du trésor (CT) est présidé par le ministre des Finances. La connotation « administration financière » prédomine lors de la création du CT, car le même texte législatif sert de loi constitutive à la fois au ministère des Finances et au CT. Il est clair par l'article 22 que l'ensemble des dimensions administratives de l'organisation et du fonctionnement de la fonction publique

4 Les chiffres entre parenthèses et en caractères gras renvoient à la figure 2.1.

passé de la coordination du Conseil des ministres au CT⁵. Le troisième pôle de la coordination de l'administration financière du gouvernement est attribué au ministère des Finances qui, en plus des pouvoirs qui lui sont explicitement dévolus, reçoit le mandat de

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

Les deux Conseils (exécutif et du trésor) étant appuyés par leur propre secrétariat et les effectifs totaux en appui aux deux entités étant augmentés, on peut affirmer que le gouvernement s'était doté d'une capacité de coordination plus grande que celle dont il disposait à la fin des années 1960. Quant aux cinq comités permanents de ministres créés en 1975 (en plus du CT), ils avaient pour mandat d'examiner les projets portés à l'attention du Conseil des ministres dans leur sphère d'intervention, de discuter de solutions appropriées en cas de divergences et de faire des recommandations au Conseil⁶.

1.2.2 / Au niveau 2 : les ministères

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

En 1976, le Secrétariat général du ministère du Conseil exécutif (MCE) (4) est doté des ressources humaines en mesure d'appuyer le premier ministre, les comités de ministres, ainsi que le Conseil des ministres dans leur travail d'analyse des projets et de préparation des décisions. Les dossiers à soumettre au Conseil des ministres doivent être préparés

5 À l'exception de certains pouvoirs particuliers que la loi réserve au lieutenant-gouverneur en conseil (approbation d'accords ou d'ententes, gestion des sous-ministres et autres fonctionnaires de rang équivalent, a. 22) ou que le lieutenant-gouverneur en conseil pourrait décider d'exclure ou d'encadrer par règlement (a. 26).

6 « Il possède [le Conseil exécutif] pour exercer efficacement ses fonctions un certain nombre de Comités, comme par exemple le Conseil du trésor, le comité de législation, les quatre comités ministériels permanents des ressources humaines, de la qualité de la vie, des ressources naturelles et du développement, et de l'aménagement du territoire » (Québec, 1976a, p. 136). Dans le *Discours du budget* du 18 juin 1970, le premier ministre du Québec et ministre des Finances avait annoncé la création d'un comité spécial du Cabinet, le *Comité des priorités* (p. 38), mais ce comité n'est plus mentionné dans les textes officiels par la suite.

dans un format précis où des rubriques bien définies doivent être traitées. Le *mémoire* est le moyen établi pour qu'un ministre soumette une problématique au Conseil des ministres en vue d'une décision et il oblige à traiter plusieurs rubriques qui donnent une idée des dimensions que le Conseil veut prendre en considération avant de décider⁷.

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

En vertu de la loi constitutive du Conseil du trésor, son Secrétariat (5) dispose des habilitations nécessaires pour appuyer ce comité de ministres dans sa prise de décisions. Le Conseil du trésor utilise également un formulaire type (le C.T.) comprenant des rubriques obligatoires afin que les ministères et organismes lui acheminent des dossiers comportant toutes les informations requises à la décision⁸. Bien que la plupart des ministres perdent ainsi de vue une partie de l'ensemble des décisions

7 En 1981, le *mémoire* comporte neuf parties : 1) l'exposé de la situation ; 2) les lois existantes touchées par le projet ; 3) les solutions possibles ; 4) les avantages et inconvénients de chacune de ces solutions ; 5) leurs conséquences financières ; 6) les répercussions sur les relations intergouvernementales ; 7) les consultations interministérielles qui ont été effectuées ; 8) l'état de la consultation et de l'information : ce qui a été fait ou doit l'être auprès des clientèles visées par le projet ; 9) les recommandations du ministre au Conseil des ministres (Borgeat *et al.*, 1982, p. 81). Voir décret 1900-81 concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif, 9 juillet 1981, *Gazette officielle du Québec*, partie 2, 5 août 1981, p. 3489.

8 C.T. 100 000 du 8 juin 1976 concernant la directive 2-76 concernant les demandes soumises à l'approbation du CT (Borgeat *et al.*, 1982, p. 109).

gouvernementales (seuls les cinq ministres siégeant au CT pouvant avoir le portrait global parce qu'ils siègent également au Conseil des ministres), l'effet d'allègement sur les travaux du Conseil des ministres ne fait pas de doute en considérant les données suivantes qui datent de 1982: «Au cours d'une année, le CT étudie environ 8 000 demandes provenant des ministères et organismes et formule des recommandations sur quelque 2 000 projets de décret ou mémoires en provenance du Conseil des ministres» (Borgeat *et al.*, 1982, p. 109); n'eût été le Conseil du trésor, le Conseil des ministres aurait eu à traiter 10 000 dossiers au lieu de 2 000. L'autre atout de ce transfert de pouvoirs au CT réside dans la rapidité de l'entrée en vigueur des décisions, le CT n'ayant pas à obtenir la signature du lieutenant-gouverneur pour officialiser ses décisions, contrairement au Conseil des ministres qui doit l'obtenir pour les décrets.

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

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

Par son Contrôleur des finances, présent à l'époque par ses agents dans chacun des ministères, le ministère des Finances contrôle les dépenses *a priori*, avant engagement et avant paiement; il agit aussi comme organe de service en gérant le Centre de traitement électronique des données (CTED) pour les MO et le régime de retraite des fonctionnaires⁹. Il importe de relever que la création du CTED en 1965/1966 résulte d'un besoin de coordination dans un secteur de gestion des ressources en forte croissance¹⁰.

9 L. Q. 1970, c.17 (Gélinas, 1975, p. 92-93).

10 *Discours du budget du Québec*, 31 mars 1966, Annexe II, p. 194: «[E]n vue de coordonner une expansion très rapide, le Conseil exécutif, à la demande du ministère des Finances, a créé un organisme qui est chargé de formuler des politiques d'opération. Cet organisme est formé d'un président et de six sous-ministres qui se

Par leur action combinée, à compter du budget de 1973-1974, le Conseil du trésor et le ministère des Finances introduisent et consolident le budget par programmes, visant à mettre en lumière les finalités de l'action gouvernementale (les objectifs de chaque programme y étant décrits); il s'agit d'un type de budget axé aussi sur les intrants (les moyens exprimés par catégories et sous-catégories de dépenses), comme assise de la gestion budgétaire du gouvernement¹¹ (14). En 1973-1974, l'ensemble du budget est réparti sous 4 missions, 15 domaines, 47 secteurs, 170 programmes et 411 éléments de programmes¹². «Aboutissement de deux années d'efforts du gouvernement du Québec¹³», cette nouvelle façon de concevoir et de représenter l'action de l'État constitue, à notre avis, un tournant majeur dans la relation politico-administrative et la coordination au sein de l'État, les acteurs de l'époque eux-mêmes y percevant des changements importants dans l'immédiat et prometteurs pour l'avenir.

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

En premier lieu, et c'est là un aspect fondamental, la relation entre le politique et l'administratif est modifiée du fait que les élus saisissent mieux leurs responsabilités quant à la définition des programmes, de leurs objectifs et du niveau de ressources à leur allouer¹⁴.

En deuxième lieu, le partage des rôles entre les entités centrales et les ministères dans la préparation et l'exécution du budget est explicité et accorde plus d'importance aux ministères qu'auparavant. La

réunissent périodiquement en vue d'assurer l'utilisation rationnelle de cet outil administratif très spécialisé. La présence de plusieurs sous-ministres facilite une meilleure coordination des activités entre les ministères et le Centre».

11 Notes explicatives sur les Crédits 1973-74, Gouvernement du Québec, ministère des Finances, Conseil du trésor, 22 mars 1973, p. 8 et suiv. et Notes explicatives sur les Crédits 1974-75, op. cit., p. 8.

12 Notes explicatives sur les Crédits 1973-74, op. cit., p. 10-11.

13 Notes explicatives sur les Crédits 1973-74, op. cit., introduction.

14 «[I]l s'agit d'une technique qui présuppose, au point de départ, que des objectifs suffisamment clairs et réalistes sont fixés au plan politique... En fait, il accroît la responsabilité politique de fixation d'objectifs et de priorités en rendant plus claire la relation entre objectifs politiques et activités quotidiennes de l'administration. On tente ainsi d'établir l'interrelation entre le palier politique et le palier administratif chargé de la mise en œuvre des politiques» (Notes explicatives sur les Crédits 1973-74, op. cit., p. 8).

« superstructure » (missions, domaines et secteurs) est définie par les instances centrales, mais ce sont les ministères qui proposent les programmes et les éléments de programmes (Québec, 1972b, p. 52-55 et 57, p. 3 de l'annexe « Mémoire au Conseil du trésor »).

En troisième lieu apparaît une conséquence qui, quoique visible sur le plan budgétaire, mettra plusieurs décennies avant de se déployer pleinement dans tous les volets de la gestion gouvernementale. En déplaçant le projecteur budgétaire des sommes consacrées aux activités de l'État vers les sommes allouées aux raisons d'être de ces activités, la méthode mettait en lumière les produits et services offerts à la population et créait une dynamique, notamment dans les évaluations de coûts-bénéfices et de performance, inspirée des méthodes du secteur privé et de l'économie de marché (Québec, 1972b, p. 3).

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

On notera que les ministères peuvent occuper un secteur, en tout ou en partie, ou plusieurs secteurs [...] On constate alors que cette « superstructure » des missions, domaines et secteurs est en principe indépendante des modalités d'organisation du gouvernement, la logique de production ne découlant pas nécessairement des mêmes principes que celle de l'organisation et de la délégation de responsabilités (Québec, 1972b, p. 10-11).

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

plans d'organisation administrative et de plans annuels de perfectionnement du personnel et introduction de l'évaluation annuelle du rendement du personnel.

À noter qu'à l'époque (avant 1977) la Commission de la fonction publique et l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) sont les seuls organismes autonomes (de niveau 3a) assumant un rôle d'organisme central en matière de direction et de contrôle (si l'on fait exception du Conseil du trésor, plus assimilable à un ministère). L'OPDQ (12), qui relève directement du premier ministre, a le mandat d'élaborer des plans de développement et d'aménagement du territoire, de coordonner la mise en œuvre de projets et d'agir comme agent de liaison entre les différents ministères; l'Office est tenu de requérir l'avis de la Commission interministérielle de planification, formée des sous-ministres et dirigeants d'organismes, en certaines matières prévues par la Loi¹⁵.

Par certaines de leurs fonctions, d'autres ministères participent également à la capacité de coordination de l'État québécois. Le ministère de la Justice (8), en qualité de juriconsulte du gouvernement, donne des avis juridiques au gouvernement en toutes matières de droit, il révisé les projets de loi et de règlement et agit au nom du gouvernement devant les tribunaux. Les avocats et notaires des services juridiques des ministères relèvent, sur le plan fonctionnel, du ministère de la Justice, ce qui constitue un modèle d'organisation unique qui a traversé le temps (ainsi en 1976 comme en 2018). Ce ministère peut donc assurer une cohérence gouvernementale sous tous les volets légaux, de la conception des textes à la défense de leur interprétation¹⁶. Dans son *Rapport annuel 1977-1979*, le ministère de la Justice se qualifie de ministère à la fois sectoriel et horizontal¹⁷.

Le ministère des Affaires intergouvernementales (9) coordonne l'action du gouvernement et de ses MO à l'extérieur du Québec: il exerce un contrôle *a priori* sur les ententes que les MO voudraient signer avec une

15 S. Q. 1968, c. 14. L. Q. 1969, c. 16. *Répertoire administratif du Québec 1976* (Québec, 1976b, p. 29, 36 et 37).

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

17 « Le ministère de la Justice répond comme la plupart des ministères à cette définition [de ministère sectoriel], mais il possède en plus une particularité qui le fait entrer dans la catégorie des ministères dits "horizontaux". En effet, une bonne partie de ses fonctions en font le coordonnateur de certaines activités touchant d'autres ministères ou organismes gouvernementaux. En d'autres mots, il fournit à ces ministères et organismes des services et les moyens de réaliser certaines de leurs tâches » (Québec, 1979, p. 13).

entité hors du Québec ainsi que sur les voyages du personnel du gouvernement ou de l'Administration à l'extérieur du Québec¹⁸. Autre indication des nombreuses modifications de structures survenues dans les années qui précèdent 1976, le gouvernement avait procédé à l'intégration d'une soixantaine de fonctionnaires rattachés antérieurement aux ministères de l'Éducation, des Affaires culturelles et des Affaires sociales, ce qui « a permis une plus grande cohérence dans la conduite des opérations » de la direction générale de la coopération internationale¹⁹. Mais pendant longtemps, le gouvernement avait privilégié l'existence d'une petite équipe au sein du ministère travaillant en collaboration avec les fonctionnaires d'autres ministères au sein de groupes de travail²⁰. Avant la création du ministère des Affaires intergouvernementales, le gouvernement misait sur une « commission interministérielle des relations extérieures du Québec » pour assurer l'unité de sa politique extérieure²¹.

Le ministère du Revenu (**10**) assure la perception des impôts, taxes et autres droits et conseille le ministère des Finances en matière de fiscalité²². En plus de sa mission première, l'État lui confie la perception de sommes dues au profit d'autres ministères et organismes, en vertu de régimes particuliers : régime de rentes du Québec (S. Q., 1965, c. 24, titre III) et assurance maladie (Lois du Québec, 1970, c. 37, section IX)²³. Ce mode de partage du travail au sein de l'État continuera d'être exploité dans les décennies suivantes et expliquera une bonne part de l'augmentation considérable de personnel que connaîtra le ministère²⁴.

D'autres ministères et organismes ont, parmi les fonctions qu'ils assument, une mission horizontale d'un autre ordre, axée sur les services à l'intérieur de l'administration (**13**). Ils n'ont pas un rôle de coordination, au sens strict de ce terme, par rapport aux autres MO, mais tous

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

19 Québec (1978). *Annuaire du Québec 1977-78*, Éditeur officiel du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec, p. 173.

20 Extrait du *Discours du budget* du 31 mars 1966, Annexe II, p. 161 : « Il semble, pour le moment en tout cas, plus pratique de voir le ministère des Affaires fédérales-provinciales comme étant formé d'un noyau de fonctionnaires travaillant en étroite collaboration entre eux et avec chacun des autres ministères ».

21 Créée par arrêté ministériel du 25 août 1965, cette commission était composée des sous-ministres des « ministères susceptibles d'entretenir des relations suivies avec des pays étrangers ou des organismes internationaux » ; *Discours du budget* du 31 mars 1966, Annexe II, p. 163-164.

22 S. R. Q. 1964, c. 66 (Gélinas, 1975, p. 92).

23 *Répertoire administratif du Québec 1976* (Québec, 1976b, p. 415-417).

24 Dans le *Discours du Budget* du 31 mars 1966, le premier ministre Jean Lesage signalait l'augmentation considérable du personnel du ministère du Revenu en 1965/1966 « pour percevoir les contributions au régime de rentes, de les contrôler et de fournir à la régie les renseignements nécessaires à l'établissement du registre des gains » (p. 35).

les MO dépendent de ces monopoles pour les services que l'État a choisi de confier à une entité spécialisée; il s'agit ici d'une coopération forcée touchant les ressources dont les MO ont besoin pour remplir leur mission, le budget étant alloué aux MO fournisseurs.

Ainsi, le ministère des Communications (**13a**) offre le service de téléphonie et de transmission de données, d'information, de traduction, de photocopie et d'audiovisuel²⁵. Dans les années 1960, des préoccupations par rapport aux communications gouvernementales avaient donné naissance à l'Office d'information et de publicité du Québec. Les directions de communications dans les MO apparaîtront vers la fin des années 1960²⁶. À sa création en 1969, le ministère des Communications s'emploiera à appuyer les MO dans la mise sur pied de ces unités administratives et à établir des directions régionales de communications dans toutes les régions du Québec²⁷, manifestant ainsi les premiers signes d'une préoccupation pour l'accès aux services gouvernementaux par les citoyens.

Le ministère des Terres et Forêts (**13b**) s'occupe du domaine territorial, de l'arpentage et de la cartographie²⁸. Le ministère des Transports (**13c**) offre le service central aérien²⁹. Le ministère des Travaux publics (**13d**) est chargé de fournir les services suivants: expropriation; acquisition, location et aménagement d'immeubles; approvisionnement ou achats³⁰.

Quelques organismes autonomes, situés au niveau 3a, ont également une mission à caractère horizontal (Gélinas, 1975, p. 93). Le Bureau de la statistique (**13e**) est chargé de «publier des renseignements de nature statistique sur toute matière de juridiction provinciale; de collaborer avec les ministères du gouvernement dans la collecte, la compilation et la publication de tels renseignements³¹». Le Bureau de l'éditeur officiel du

25 L. Q., c. 65 (Gélinas, 1975, p. 93).

26 M. R. Bolduc explique l'émergence de ce besoin ainsi: «À l'époque, il n'y a pas encore de direction des communications au gouvernement, seulement quelques attachés de presse au bureau de Johnson [premier ministre], mais le besoin s'en fait sentir, et c'est le commencement de cette nouvelle activité [...] On ne voyait pas pourquoi il y avait lieu, entre autres, de faire circuler dans l'administration des coupures de presse critiquant le gouvernement. Mais, après quelques années, on admit qu'il pouvait être utile de connaître l'opinion des opposants au régime en dehors des vues de l'opposition officielle à l'Assemblée législative» (Bolduc, 2012, p. 146).

27 *Annuaire du Québec 1972*, Éditeur officiel du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec, p. 109.

28 S. R. Q., 1964, c. 92 et L. Q., 1969, c. 39 (Gélinas, 1975, p. 93).

29 S. R. Q., 1964, c. 227 (Gélinas, 1975, p. 93).

30 S. R. Q., 1964, c. 138 (Gélinas, 1975, p. 92-94). S. R. Q., 1964, c. 18 (Loi du Service des achats): relève du ministère des Travaux publics depuis le 1^{er} avril 1973.

31 S. R. Q., 1964, c. 207.

Québec (**13f**) est chargé de la publication des documents identifiés par la loi ou le gouvernement et de la vente des publications du gouvernement³². Le Conservateur des archives nationales (**13g**) a pour fonctions de recueillir et de conserver les Archives nationales du Québec, notamment la garde des documents du gouvernement³³. La Régie de la langue française (**13h**) offre des services reliés à l'usage et à la qualité de cette langue, devenue la langue officielle de l'administration publique en 1974³⁴. En 1973, un organisme est créé pour prendre le relais du ministère des Finances dans l'administration des régimes de retraite et d'assurances pour le personnel de l'État : la Commission administrative du régime de retraite (**13i**)³⁵. Les effectifs du programme 3 consacré au « régime de retraite et autres contributions » doubleront en un an, passant de 235 employés en 1974/1975 à 477 en 1975/1976³⁶.

Le portrait des organisations ayant un rôle à jouer dans la coordination de l'État en 1976 serait incomplet si nous omettions les organismes centraux de vérification et de surveillance (**18**), à savoir le Protecteur du citoyen (**18a**) (créé en 1968) et le Vérificateur général (**18b**), qui relèvent tous deux du pouvoir législatif et qui font des analyses et soumettent des recommandations qui seront éventuellement prises en considération par les députés, par les ministères et organismes, ainsi que par le gouvernement³⁷.

En 1976, en plus de la direction et des contrôles exercés par l'appareil politique sur le contenu des grandes politiques publiques, nous sommes en présence de trois grands systèmes de direction et de contrôle centraux des ressources (**16**) : financières, humaines, matérielles et services. Pour ces types de ressources, un fort contrôle du centre s'exerce sur la gestion

32 S. R. Q., 1964, c. 6 et L. Q., 1969, c. 26.

33 S. R. Q., 1969, c. 26. L'existence d'un Comité interministériel de gestion des documents, formé par le Conseil du trésor, est signalée au début des années 1970 : les représentants des Archives nationales y participent, mais n'ont pas encore de pouvoirs contraignants sur les documents des ministères, pouvoirs qu'ils n'obtiendront qu'en 1983 (Loi sur les archives). Voir Robert Garon, *Les Archives nationales du Québec : la mémoire de la nation*, p. 163-164, <<https://www.erudit.org/fr/livres/culture-francaise-damerique/memoire-dans-culture/000424co/>>, consulté le 22 mai 2019.

34 L. Q., 1974, c. 6. La Régie est devenue un Office avec l'adoption de la Charte de la langue française en 1977, L. Q., c. 5.

35 L. Q., 1973, c. 12.

36 *Crédits du Québec 1975-1976*, p. 12-16.

37 Gélinas, 1975, p. 94. S. Q., 1968, c. 11 (Protecteur du citoyen) et L. Q., 1970, c. 17 (Vérificateur général). Le Protecteur du citoyen est chargé d'enquêter sur les plaintes des citoyens à l'égard de l'Administration gouvernementale, en l'absence de dispositions prévues dans d'autres lois et de faire les représentations appropriées. Le Vérificateur général doit vérifier et certifier les comptes de l'État et faire des recommandations pour améliorer la gestion des fonds publics (*Répertoire administratif du Québec 1976*, Québec, 1976b, p. 15-16).

interne des ministères et, à un degré moindre, sur les organismes autonomes dont le personnel fait partie de la fonction publique (niveau 3a) par des règles rigoureuses, des contrôles *a priori* et peu de délégation de pouvoirs: ce mode d'organisation proche de la tutelle est de nature à assurer une grande cohérence dans la décision et l'action gouvernementales, ainsi que des économies d'échelle, mais réduit la marge de manœuvre des dirigeants et gestionnaires, entraîne de la rigidité dans les façons de faire, de même que des retards opérationnels et des pertes d'efficacité dans l'attente des décisions et actions du central.

Le comité sur la modernisation de la gestion fera la constatation de l'absence de dispositions législatives permettant la délégation de pouvoir aux sous-ministres (Bolduc, 2012, p. 156). Il faudra attendre une nouvelle Loi sur la fonction publique en 1978 pour que s'amorcent officiellement ces délégations en gestion des ressources humaines: en pratique, la Commission de la fonction publique avait commencé à «déléguer» aux MO l'exécution de plusieurs étapes de la tenue de concours depuis le milieu des années 1960 tout en conservant la pleine responsabilité de l'ensemble des processus³⁸.

1.2.3 / Au niveau 3: les organismes autonomes

Nous relevons au niveau 3 les missions que l'État a choisi de ne pas confier à ses ministères pour divers motifs. Ces organismes sont dotés d'une personnalité juridique propre et poursuivent une mission spécifique, définie dans leur loi constitutive. Une ou plusieurs causes de la spécialisation des structures ou de la décentralisation fonctionnelle peuvent être évoquées lors de leur création. M. Gélinas en a reconnu six, soit:

- 1 Le fait que les structures existantes ne permettent pas l'exercice de certaines fonctions spéciales;
- 2 Le fait que les structures existantes ne satisfont pas à certaines exigences démocratiques;
- 3 La théorie de la séparation des pouvoirs;
- 4 La crainte du patronage;
- 5 Le désir d'échapper aux contrôles exercés par les organismes centraux domestiques, de contrôle et de direction;
- 6 Le désir de mettre en évidence une activité déterminée (Gélinas, 1975, p. 22).

38 Rapport annuel 1968, Commission de la fonction publique du Québec, Éditeur officiel du Québec, p. 13.

Après analyse, M. Gélinas en vient à la conclusion que la cause fondamentale de l'autonomie fonctionnelle est « l'inhabilité des structures existantes à permettre l'exercice d'une fonction spéciale d'une façon particulière » et que plusieurs autres raisons évoquées ne résistent pas toujours à l'examen (Gélinas, 1975, p. 57 et 59).

Selon une nomenclature établie par le même auteur, axée sur les fonctions exercées (un découpage logique et non un reflet exact des appellations existantes), les 131 organismes en activité en 1975 (Gélinas, 1975, p. 224) pourraient être regroupés sous sept appellations, chacune évoquant une *fonction* signifiante et distincte, à savoir : conseils (*consultation*); tribunaux administratifs (*judiciaire*); sociétés (*gestion financière, industrielle ou commerciale*); régies (*régulation économique et technique*), offices (*gestion non commerciale, financière ou industrielle - de « gestion non économique »*), bureaux (*gestion centrale*), commissions (*examen, enquête, conciliation, arbitrage, vérification*) (Gélinas, 1975, p. 78). Mais dans la pratique, au fil de la création de ces organisations par l'État québécois, la cohésion n'a pas toujours été maintenue entre la fonction principale et la désignation de l'organisme créé, bien que cette situation ne soit pas propre au Québec. M. Gélinas formule un jugement sévère sur l'état de la situation en 1975³⁹ (un verdict qu'il maintiendra pour l'essentiel en 2003; Gélinas, 2003, p. 47).

Pour les fins de nos analyses sur la coopération interorganisationnelle, nous présenterons le niveau 3 en trois sous-catégories : les organismes dont le personnel est membre de la fonction publique au niveau 3a (au nombre de 64 en 1975), les autres organismes dont le personnel n'est pas membre de la fonction publique au niveau 3b (67 en 1975) et les institutions décentralisées au niveau 3c.

En effet, il nous apparaît que la décision de faire relever certains organismes de l'univers de la fonction publique et de ne pas le faire pour d'autres peut avoir des conséquences significatives sur les relations interorganisationnelles : en raison de l'appartenance à un même grand employeur, le personnel de ces organismes peut être muté, promu, remplacé (en cas de surplus de personnel) dans un autre organisme de la

39 « L'administration québécoise n'a pas encore adopté la nomenclature que nous proposons. Les incohérences que nous avons signalées dans la terminologie sont à l'origine de nombreux malentendus sur les objectifs mêmes des organismes et d'une incompréhension très répandue du fonctionnement de l'appareil administratif. Il serait pourtant simple d'appeler les choses par leur nom, quitte à circonscrire l'imagination de certains rédacteurs législatifs » (Gélinas, 1975, p. 78).

fonction publique ou dans un ministère, alors que ces possibilités sont inaccessibles au personnel des autres organismes (c'est la loi constitutive de l'organisme qui détermine ce type d'appartenance). Pour les organismes de la première sous-catégorie, les règles applicables à la gestion du personnel sont définies par une législation spécifique, par les décisions gouvernementales et les conventions collectives propres à la fonction publique: les autres organismes ont des règles et conventions collectives qui leur sont propres, ce qui en fait des entités autonomes ne permettant pas la mobilité du personnel dans les autres organisations.

Au niveau 3a: organismes autonomes (personnel fonction publique)

Nous trouvons au niveau 3a de la figure 2.1, la représentation des organismes autonomes (17) dont le personnel est membre de la fonction publique. Chaque organisme relève d'un ministre qualifié de « ministre responsable » qui exerce un contrôle limité sur ses activités; il en va de même pour les instances centrales. Nous ne trouvons pas dans les statistiques officielles de ces années-là le nombre d'employés de ces 64 organismes, car la pratique consistait à fournir une donnée pour chaque ministère qui incluait les employés des organismes relevant de ce ministère. Mais il est possible de dégager un ordre de grandeur des effectifs appartenant à ces organismes en considérant la proportion relativement stable des décennies suivantes quant aux effectifs allant aux ministères (2/3) et aux organismes (1/3): en appliquant cette règle, sur un total de 58 399 employés en 1976⁴⁰, les ministères compteraient 38 952 employés et les organismes 19 447.

Au niveau 3b: organismes autonomes (personnel non-fonction publique)

Au niveau 3b, nous regroupons plusieurs types d'organisation avec des degrés élevés et variables d'autonomie par rapport au gouvernement et au ministre responsable. Cette catégorie inclut les autres organismes autonomes, ceux dont le personnel n'appartient pas à la fonction publique (19), qui jouissent d'une plus grande autonomie encore que ceux du niveau 3a par rapport au ministre responsable et aux instances centrales de direction et de contrôle. Sauf quelques rares cas, ces organismes sont également extrabudgétaires, c'est-à-dire que leur budget

40 *Annuaire du Québec 1977-78*, 56^e édition, Gouvernement du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec, p. 204 (la source originale étant le ministère de la Fonction publique). La masse salariale associée à ces 58 399 employés était de 885 969 577\$.

n'est pas déterminé annuellement par le gouvernement. Nous ne trouvons pas pour cette période de données regroupées sur les effectifs de ces organismes.

Pour faciliter la comparaison avec la recherche de Bouckaert *et al.* (2010), notre schéma fait ressortir les sociétés d'État (20), ces entreprises publiques créées par des lois spécifiques du Québec, avec conseil d'administration, pour exercer des activités commerciales, industrielles ou de financement (Gélinas, 1975, p. 78) : ce sont les créatures de l'État les plus proches des mécanismes de marché quant au mode d'organisation et de fonctionnement et bénéficiant d'une autonomie financière, bien que plusieurs exercent un monopole ou un quasi-monopole dans leur champ d'intervention. Elles emploient 35 750 employés en 1975, contre 16 179 en 1960 (Gélinas, 2002, p. 74)⁴¹.

Comme une réforme majeure de l'éducation a eu lieu dans les années 1960, le déploiement des institutions d'enseignement (21) que nous connaissons en 2018 est déjà en place en 1976. Le secteur de l'éducation comprend les écoles primaires et secondaires dont l'administration est confiée à des commissions scolaires où les commissaires sont élus au suffrage universel : encore au nombre de 1 102 en 1970, le regroupement de ces institutions en maintient 255 en activité en 1975 (Gélinas, 2002, p. 76). Les établissements collégiaux publics (43) (Gélinas, 2002, p. 75), qui ont pris partiellement le relais d'un bon nombre de collèges classiques privés, sont entièrement financés par l'État et dirigés par un conseil d'administration. Un nombre respectable d'institutions privées, fortement subventionnées, complètent les institutions fréquentées par des élèves du primaire, du secondaire et du collégial (324 écoles privées et 47 collèges privés en 1975) (Gélinas, 2002, p. 75). Aux universités «privées» s'est ajouté le réseau public de l'Université du Québec en 1968, avec ses constituantes dans différentes régions du Québec : dirigés par des conseils d'administration, les sept établissements privés sont largement subventionnés (Gélinas, 2002, p. 75). Le ministère de l'Éducation chapeaute ces réseaux en disposant de moyens d'intervention variés,

41 Gélinas expose la difficulté d'obtenir des données fiables sur les effectifs de sources québécoises durant cette période (2002, p. 72-73). Il doit s'en remettre aux données de Statistique Canada : *Effectifs du gouvernement fédéral au Canada et du gouvernement provincial au Québec, 1961-2000, avril 2001*. À noter qu'il s'agit du nombre d'individus et non d'«équivalents à temps complet», les employés occasionnels étant tout simplement ajoutés aux employés à temps plein.

garantissant néanmoins une marge de manœuvre à géométrie variable selon le type d'institutions. L'État consacre 29,7 % de son budget à la mission éducative et culturelle⁴² en 1976.

Mais déjà, la plus forte portion du budget de l'État (34,9 %⁴³) et d'employés est attribuée à la mission sociale **(22)** : en 1960, les 281 hôpitaux privés employaient 96 500 employés ; ils seront 147 622 dans 874 établissements en 1980 (Gélinas, 2002, p. 75). La reprise en mains par l'État des hôpitaux et des services sociaux dans les années 1960, avec l'assurance hospitalisation puis l'assurance maladie, a modifié complètement le panorama des institutions dans ce secteur. Le ministère des Affaires sociales est à la tête de ce réseau dont la majeure partie des budgets provient de l'État (et le reste des patients), mais les établissements dirigés par des conseils d'administration ont une bonne marge d'autonomie. Des établissements privés constituent un apport non négligeable au secteur public (1 042 établissements publics et privés dénombrés en 1975) (Gélinas, 2002, p. 75).

Au niveau 3c: municipalités et administrations autochtones

Avec les municipalités et villes, l'État québécois atteint son palier le plus décentralisé de pouvoirs **(23)**. Créatures des législatures provinciales en vertu de la Constitution (a. 92), les municipalités et villes sont administrées par un maire et un conseil municipal dont les membres sont élus au suffrage universel par les citoyens du territoire concerné, appuyés par une fonction publique locale. Elles jouissent d'un haut niveau d'autonomie, grâce à leur pouvoir fiscal, par rapport au ministre responsable, soit le ministre des Affaires municipales, et au gouvernement, au point d'être considérées en pratique comme le troisième palier de gouvernement après le fédéral et le provincial. Mais le niveau d'autonomie du monde municipal est déjà entamé par les interventions de l'État dans les années 1960 et 1970⁴⁴.

42 Notes explicatives sur les Crédits 1976-77, Gouvernement du Québec, Conseil du trésor, p. 13. Nous n'avons pas trouvé le nombre d'employés publics travaillant en éducation en 1975 ; il était de 96 500 en 1960, puis de 110 953 en 1985 (Gélinas, 2002, p. 75).

43 Notes explicatives sur les Crédits 1976-77, Gouvernement du Québec, Conseil du trésor, p. 13.

44 « L'histoire des collectivités locales au Québec depuis 1960 est une autre démonstration de la croissance de l'État, celle de ses interventions dans la vie des communes par une quinzaine de lois de portée générale : épuration des eaux, habitation, communautés urbaines, transport en commun, évaluation foncière, environnement, fiscalité, zonage agricole pour n'en nommer que quelques-unes. D'autres gestes gouvernementaux ont modifié l'organisation municipale : l'île de Laval, Mirabel, Forillon [...] En fait, en 1978, il y avait dans notre législation plus de 75 lois concernant les municipalités, soit le quart de tout notre droit public. Une quarantaine d'organismes gouvernementaux intervenaient sur le plan local : SHQ [Société d'habitation du Québec], plus

Il y a aussi en germe, dans la foulée de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*⁴⁵, signée en 1975, des administrations autochtones auxquelles le gouvernement, après entente avec le peuple autochtone concerné, confiera la gestion de certains services sur un territoire donné: les lois relatives à la mise sur pied des institutions publiques municipales et régionales criées et inuites seront promulguées en 1978-1979⁴⁶.

À l'instar de Bouckaert *et al.* (2010, p. 70 et suiv.), nous complétons le schéma en inscrivant le « marché » (24) à la base de la figure, pour indiquer les contacts de l'État avec les autres mécanismes de l'activité économique et faire état des entreprises à but lucratif ainsi que des organismes à but non lucratif qui offrent des services publics dans les secteurs de l'éducation, de la santé et des services sociaux et dans d'autres domaines (émission de permis de conduire, construction d'infrastructures, fourniture de matériel, etc.). Mais, comme déjà illustré précédemment, avant que la pression en faveur de la privatisation d'activités étatiques s'exerce sur les gouvernements des pays occidentaux à partir des années 1970, l'État québécois avait pris en charge les secteurs des hôpitaux, des services sociaux et de l'éducation dans les années 1960, jusqu'alors administrés par les communautés religieuses (sauf pour l'enseignement primaire et secondaire), ajoutant ainsi plusieurs dizaines de milliers d'employés aux effectifs de l'État et un parc immobilier (et son équipement) considérable, une opération d'une envergure sans précédent dans la transformation de l'administration publique québécoise et jamais égalée par la suite.

1.2.4 / La réforme en continu du gouvernement et de l'administration

Alors qu'il constate les lacunes profondes de l'administration publique québécoise au milieu des années 1950⁴⁷, M. Roch Bolduc considère, à la fin de la décennie 1970, que « la société et l'administration publique québécoise [est] au diapason des autres juridictions nord-américaines »

d'une douzaine de ministères, etc. Quant aux pouvoirs d'interventions, le gouvernement en possédait de deux cents à trois cents, le ministre des Affaires municipales autant, tout comme la Commission municipale » (Bolduc, 2012, p. 215).

45 Québec, 1998c, *Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, Les Publications du Québec, 1998.

46 *Rapport annuel du ministère du Conseil exécutif 1978-1979*, 1979, Québec, Éditeur officiel du Québec, p. 27.

47 « À mon retour au commissariat industriel [1953], monsieur Plante me confie une recherche sur le ministère du Commerce destinée à la commission Tremblay chargée d'étudier les problèmes constitutionnels. Cette commission vient d'être mise sur pied par le premier ministre Duplessis. J'expose les rôles et les programmes du ministère de l'Industrie et du Commerce, son organisation et sa gestion. J'en profite pour souligner, entre autres, les faiblesses des règles de gestion du personnel et de l'administration budgétaire, y compris les procédures d'adjudication des contrats, etc. » (Bolduc, 2012, p. 67).

(Bolduc, 2012, p. 227). Tout en étant profondément transformée par la construction d'un État interventionniste, l'administration publique s'est retrouvée en mode de réforme administrative continue **(25)** dans les décennies 1960 et 1970, coïncée dans des processus décisionnels centralisés (et souvent arbitraires) qui desservent la coordination au sein de l'État. Le diagnostic d'administrateur public que posait M. Bolduc sur la situation au milieu des années 1960 décrit les lacunes constatées et annonce le programme de travail qui s'étalera sur les décennies suivantes:

À partir de l'état administratif existant, cela appelle des changements de mentalité et aussi de structures: au Conseil exécutif, à la Commission du service civil, au Conseil du trésor et dans la gestion ministérielle. Dans les régions, une carte administrative s'impose. Bref, pour accomplir les fonctions permanentes de l'État, des changements substantiels sont requis dans l'administration gouvernementale. Les fonctions de planification des politiques et des programmes ne sont pas développées systématiquement, pas plus que l'analyse budgétaire, l'organisation gouvernementale a besoin de services communs à tous les ministères, la sélection de personnel nécessite un régime de recrutement ouvert à la concurrence et des tests pour repérer les meilleurs candidats, le management par les cadres supérieurs requiert du leadership et des incitatifs aux niveaux supérieurs pour entraîner et motiver les professionnels et les autres employés. La coordination des rôles sur les plans ministériel et interdépartemental commande un réseau actif de collaboration et de communication. L'imputabilité des gestionnaires envers les dirigeants politiques implique plus que le morne rapport annuel traditionnel du ministère. Enfin, la programmation gouvernementale doit se traduire par un budget qui évalue les coûts et qui fixe des objectifs et des moyens d'action précis (Bolduc, 2012, p. 114-115).

Le diagnostic posé par les dirigeants politiques, devant la croissance élevée et soutenue des dépenses, met en lumière la nécessité de revenus plus élevés et d'une administration plus économe et plus efficace. Le gouvernement de l'Union nationale (1966-1970) poursuit le travail de construction de l'État lancé par le gouvernement libéral de Jean Lesage (1960-1966): confronté à une croissance des dépenses difficile à contenir, le gouvernement de M. Daniel Johnson choisit en 1967 de hausser la taxe de vente de 2% (passant de 6% à 8%) et annonce des actions «pour

rendre plus efficace et plus économique l'administration gouvernementale⁴⁸». Au lieu de faire appel à une commission royale d'enquête, comme l'a fait le gouvernement fédéral (commission Glassco), le gouvernement opte pour un comité formé de spécialistes de l'externe et de fonctionnaires, plus propice aux résultats à court terme :

Notre intention en procédant de cette façon, plutôt [...] qu'une commission royale d'enquête, est de pouvoir appliquer au fur et à mesure qu'avancent les travaux, les réformes jugées nécessaires. Dans ce domaine où plusieurs améliorations peuvent être apportées à brève échéance, nous croyons que les résultats seront aussi plus immédiats⁴⁹.

Mais le gouvernement, « devant la montée alarmante des coûts », dut se résoudre à adopter des mesures à court terme aux effets plus immédiats, une première sans doute en ce qui concerne la réduction d'effectifs, mais qui sera reprise durant les décennies suivantes⁵⁰.

Les dépenses continuant d'augmenter plus rapidement que les revenus, le ministre des Finances annonce dans son discours du budget de 1968 des augmentations d'impôts et de taxes, tout en ajoutant qu'une partie de la solution est liée au rééquilibrage fiscal entre les provinces et le gouvernement fédéral, ainsi qu'à des modifications à la Constitution⁵¹.

Le discours du budget de 1969 en annonce un d'« austérité, en ce que nous avons dû le comprimer jusqu'à l'extrême limite », budget représentant néanmoins une augmentation de 13,6 % des crédits budgétaires, « un strict minimum qui permet de fournir à notre population les services essentiels qu'elle réclame⁵² ». Les initiatives du gouvernement fédéral poussent le ministre des Finances à annoncer, plus tôt qu'il ne l'aurait souhaité, l'implantation d'un régime d'assurance maladie pour juillet 1970 au profit de 6 millions de Québécois. Ayant reconnu le retard pris par l'Administration (« nous avons entrepris de rattraper le temps

48 *Discours du budget*, 16 mars 1967, p. 48 (pour la taxe de vente) et p. 51 (pour la citation).

49 *Discours du budget*, 16 mars 1967, p. 51.

50 *Discours du budget*, 27 mars 1968, p. 31-32. « Des directives ont été élaborées pour réduire les effectifs des ministères et pour réduire les dépenses administratives qui n'étaient pas considérées comme essentielles. Certains programmes ont été remis à plus tard et d'autres ont été comprimés. En outre, les commissions scolaires ont été invitées à geler certaines catégories de dépenses. Une nouvelle réglementation des dépenses des hôpitaux a été élaborée. »

51 *Discours du budget*, 27 mars 1968, p. 32 et p. 44.

52 *Discours du budget*, 29 avril 1969, p. 34.

perdu»), le ministre consacre aussi quelques pages à décrire cinq projets d'«une importance exceptionnelle» impliquant des sociétés spécialisées et des fonctionnaires, en vue de mettre «à la disposition des fonctionnaires tous les outils modernes de gestion qu'une entreprise aussi importante que le gouvernement doit posséder pour être efficace⁵³». Ces projets visent plusieurs cibles : informatique, gestion budgétaire, gestion du personnel⁵⁴.

Le gouvernement vient coiffer ces études et initiatives en donnant un mandat plus englobant à un «conseiller en administration de grande réputation» (M. Richard Mineau), avec une équipe d'experts, visant à procéder «à une évaluation objective de l'appareil administratif et [à] définir les améliorations propres à favoriser sans délai l'efficacité et l'économie» (*Discours du budget*, 29 avril 1969, p. 37). L'énoncé des grandes lignes du mandat de ce groupe traduit des préoccupations majeures liées à la coordination de l'État, dont plusieurs seront reprises périodiquement dans les décennies suivantes :

- Améliorer la coordination interministérielle afin de supprimer les doublages ou le chevauchement des services, et fusionner les activités similaires lorsqu'il y a lieu et supprimer le travail inutile ou non économique;
- Augmenter le rendement et réaliser des réductions de coûts par la centralisation de certaines activités et la décentralisation de certaines autres;
- Instaurer des pratiques de planification de gestion et de contrôle financiers, de nature à favoriser un meilleur rendement et la réalisation d'économies;

53 *Discours du budget*, 29 avril 1969, p. 35. Le rapport du ministère de la Fonction publique 1969-1970 y fait écho en ces termes : «Comme ailleurs, la réforme entreprise au Québec a pour but d'adapter l'administration, dans son organisation et son fonctionnement, aux exigences nouvelles posées par son développement. Elle vise principalement à en accroître l'efficacité et, de façon plus précise, à obtenir un rendement maximum de l'utilisation de ses ressources humaines, matérielles et financières» (p. 13).

54 *Discours du budget*, 29 avril 1969, p. 35-36. «Au ministère de la Famille et du Bien-Être social : utilisation plus poussée de l'informatique, contrôle plus efficace de l'assistance à domicile, meilleure organisation des bureaux régionaux, élaboration d'une politique de sélection et d'entraînement du personnel (avec l'aide de la firme Simpson, Riddell, Stead & Associés). Au ministère du Revenu : mise en place d'un système intégré d'informatique, révision des méthodes de cotisation et des procédés de gestion (firme Bureau d'informatique et de recherches opérationnelles). Fonction publique : mise en application des procédés intégrés pour la gestion du personnel et exploitation d'un fichier central sur l'ensemble du personnel (firme Urwick Currie). Formation d'une équipe de fonctionnaires à l'évaluation des besoins en personnel (firme Société d'économie et de mathématiques appliquées). Au ministère des Finances (Contrôleur de la trésorerie) : élaboration d'un système général de contrôle et de comptabilité budgétaires, mécanisation des procédures comptables et création de banques de données pour produire des statistiques financières et administratives.»

- Déterminer la répartition des responsabilités entre les divers ministères et offices et entre ceux-ci et les organismes centraux de régie, la plus apte à assurer une efficacité plus grande et encore une fois la réalisation d'économies;
- Améliorer les pratiques de gestion des ministères, offices et organismes centraux de régie⁵⁵.

Pour aider ce groupe de travail à bien reconnaître les cibles à étudier, le gouvernement a créé un comité de six hauts fonctionnaires (quatre rattachés aux instances centrales de l'État et deux à des ministères), un comité qui a aussi pour fonctions « d'étudier et de commenter les recommandations qui seront soumises au Conseil des ministres ». Pour assurer la liaison entre M. Mineau et les responsables de l'Administration, le ministre des Finances précise que le Conseil des ministres a confié ce rôle au Contrôleur des finances, car « la réussite d'une telle étude dépend de la collaboration de tous les responsables de l'administration⁵⁶ ».

Le gouvernement libéral élu en juin 1970 tient un discours et annonce des actions en continuité, à bien des égards, avec celles du précédent gouvernement en ce qui a trait à l'assainissement des dépenses publiques et à la recherche d'efficacité. Dans son discours du budget de juin 1970, le premier ministre Bourassa annonce la volonté de son gouvernement de « poursuivre l'assainissement des dépenses publiques » et énonce que le « temps est passé où l'État pouvait se permettre d'être plus ou moins efficace »⁵⁷. Il enchaîne en indiquant la volonté de son gouvernement de donner suite aux rapports du groupe Mineau :

Un premier rapport final concernant l'organisation des fonctions centrales du gouvernement nous a déjà été soumis. L'esprit qui l'anime est celui de la coordination des politiques par une meilleure organisation des services de l'exécutif et par une définition plus claire des responsabilités, tant pour la conception et l'exécution des programmes que pour leur contrôle. Il ne s'agit pas ici simplement d'organisation; il faut surtout une volonté d'efficacité de la part du gouvernement et un esprit de décision. Cette volonté et cet esprit, nous les avons⁵⁸.

55 *Discours du budget*, 29 avril 1969, p. 37.

56 *Discours du budget*, 29 avril 1969, p. 37.

57 *Discours du budget*, 18 juin 1970, p. 24-25.

58 *Discours du budget*, 18 juin 1970, p. 25.

Il poursuit en précisant que le groupe Mineau avait aussi soumis des rapports préliminaires sur le budget par programmes (« j'ai signalé précédemment notre ferme intention d'adopter cet outil indispensable de gestion »), sur l'informatique, la santé et l'éducation (« Nous voulons également agir rapidement dans ces domaines »). Il mentionne en outre que deux autres rapports sont au stade de la rédaction, l'un sur l'organisation et les modalités de la gestion financière, l'autre sur la gestion des biens mobiliers et immobiliers de l'État. Il annonce toutefois une volonté d'impliquer les ministères :

Nous nous proposons enfin, de concert avec les responsables de l'étude, de délimiter plus précisément l'étendue du travail qu'il reste à accomplir. La réforme et l'efficacité doivent devenir une préoccupation de tous les ministères. De la sorte, dès que les mécanismes principaux auront été mis en place, c'est de l'intérieur de l'administration que se poursuivra le travail, sur la base des rapports déjà soumis et de ceux qui le seront ultérieurement⁵⁹.

L'implication des ministères dans la recherche d'efficacité passera, dans le discours du budget de 1972, par la stratégie de compressions des dépenses courantes, laissant le soin à chaque ministère de faire les choix qui s'imposent pour respecter son budget⁶⁰.

Le besoin d'une action concertée se révèle également, pour ce nouveau gouvernement (budget de 1970), dans l'action de l'État pouvant soutenir la « relance de l'économie » :

Le Québec a déjà à sa disposition, de façon directe ou indirecte, un certain nombre d'instruments collectifs de promotion économique. Il faudra probablement les compléter et en coordonner davantage l'action. Une action concertée, fondée sur une connaissance réaliste de notre économie, de ses lacunes et de ses secteurs de pointe nous

59 *Discours du budget*, 18 juin 1970, p. 25.

60 *Discours sur le budget*, 18 avril 1972, p. 23 : « Cette compression des dépenses courantes sera très bénéfique pour le Québec : elle forcera les différents ministères non pas à réduire l'importance des programmes poursuivis jusqu'à maintenant, mais à accroître l'efficacité des argents qu'on leur alloue, ce à quoi nous nous sommes attaqués dès notre arrivée au pouvoir : elle les forcera aussi à réévaluer la répartition des sommes dépensées et à voir à ce que les besoins les plus urgents soient satisfaits ; enfin, elle constituera l'amorce de l'équilibre nécessaire entre nos besoins et nos moyens ».

permettra de dégager une politique de développement à laquelle toutes les institutions, gouvernementales et paragouvernementales, pourront collaborer⁶¹.

Dans les discours du budget qui suivront (1971 à 1976), la thématique de la réforme administrative sera abordée principalement sous les angles budgétaire et comptable : modification à la méthode de comptabilisation (« d'une comptabilité de caisse mitigée à une comptabilité d'exercice mitigée⁶² ») en 1971 et introduction du budget par programmes dans les années subséquentes. La difficulté d'équilibrer le budget demeurera une thématique récurrente des discours des années 1973 à 1976, le niveau élevé de croissance des dépenses de fonctionnement (15 % à 20 % par année) du début des années 1970, même ramené à 10 % en 1973⁶³, se trouvait poussé par un niveau élevé d'inflation (10,9 % au Canada en 1974)⁶⁴, puis de « stagflation⁶⁵ ».

Néanmoins, les réformes administratives se poursuivent dans la foulée des études déjà citées. Un document rédigé au sein du Conseil du trésor en 1972 énumère plusieurs initiatives de ces années-là visant à « améliorer les mécanismes de la gestion centrale » : création du ministère de la Fonction publique, adoption de la Loi sur l'administration financière, implantation d'un système de budget par programmes ainsi que d'autres « importants efforts de rationalisation [...] entrepris au niveau central » sous forme d'études, de groupe de travail et d'expériences de coordination interministérielle :

- Les expériences du Conseil d'Orientation Économique puis de l'Office de Planification et de Développement du Québec en matière de coordination interministérielle ;
- Les groupes de travail sur l'informatique, les achats, la gestion intégrée du personnel et la modernisation des rouages administratifs ;
- L'Étude MOBEC sur l'amélioration de la gestion comptable du gouvernement⁶⁶.

61 *Discours sur le budget*, 18 avril 1972, p. 39.

62 *Discours du budget*, 25 mars 1971, p. 11.

63 *Discours sur le budget 1973/74*, 29 mars 1973, p. 27.

64 *Discours sur le budget 1975/76*, 17 avril 1975, p. 10.

65 *Discours sur le budget 1975/76*, 17 avril 1975, p. 37.

66 *Le système de budget par programmes et son utilisation au gouvernement du Québec* (Québec, 1972b, p. 2).

La réforme administrative de cette période fait état d'autres thématiques : un comité est mis sur pied pour faire l'examen des organismes gouvernementaux et inventorier les pouvoirs du lieutenant-gouverneur en conseil ; une étude sur les sociétés d'État a été commandée à un professeur d'université ; des travaux portent sur la carte administrative du territoire québécois « à des fins de décentralisation éventuelle de la gestion dans les bureaux régionaux » ; les tribunaux administratifs font aussi l'objet d'analyse « avec l'idée d'y établir un vrai processus judiciaire dans l'audition des requêtes qui leur étaient adressées ». Les travaux du comité donnent lieu également à la production du premier règlement sur l'éthique pour les fonctionnaires (Bolduc, 2012, p. 182).

Les travaux de modernisation se poursuivront pendant de nombreuses années, entraînant la production de nombreux guides et la révision de nombreuses façons d'opérer en gestion des ressources. Ces guides sont notamment destinés à tenter « de standardiser les rôles pertinents à la politique administrative : directions du budget, du personnel, des achats, des communications et de l'informatique » (Bolduc, 2012, p. 178).

La réforme intensive en gestion du personnel

Si plusieurs vecteurs de l'administration sont touchés comme on vient de le voir, on peut imaginer l'ampleur des travaux de modernisation en gestion du personnel : ils sont coordonnés au sein du « Comité d'étude en administration du personnel » où, en 1968, œuvrent huit équipes de travail,

chacune étant assignée à un aspect spécifique de la gestion du personnel. Parmi les objectifs poursuivis à court terme, citons la révision et la dissémination des politiques relatives au personnel, la réduction des délais dans les procédés courants, l'intégration des méthodes administratives à un système cohérent capable de produire et de tenir à jour l'information nécessaire à une gestion efficace, etc. Déjà, la phase de conception est en partie terminée et le projet va bon train⁶⁷.

La décision du gouvernement de permettre la syndicalisation du personnel de l'État et le droit de grève a amené des modifications importantes à la législation en gestion du personnel, d'abord par la Loi de la fonction publique en 1965, par la désignation d'un ministre d'État à la Fonction publique en 1967, par la création du ministère de la Fonction publique en 1969,

67 Rapport annuel 1968, Commission de la fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 30.

par la Loi concernant le régime des négociations collectives dans les secteurs de l'éducation et des hôpitaux, qui établit les structures centrales de négociations (projet de loi 46 sanctionné le 30 juin 1971). Explicitons les changements en lien avec la coordination de l'État, le partage des pouvoirs entre les entités centrales de l'État et ses parties constituantes (les MO) qui représentent une variable importante à cet égard.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la Loi de la fonction publique de 1965, les chefs et sous-chefs des ministères, s'ils assumaient la direction quotidienne du personnel, incluant l'affectation et l'application de mesures disciplinaires, n'avaient pas la compétence pour établir leurs structures administratives; cette responsabilité incombait jusqu'alors à la Commission du service civil⁶⁸. L'introduction de conventions collectives de travail allait aussi modifier progressivement la dynamique des relations au sein de la partie patronale, le gouvernement employeur se trouvant dans l'obligation de faire participer ses représentants patronaux (les MO) dans la préparation des négociations de conventions collectives (en raison de leur connaissance du terrain) et dans l'application des conventions⁶⁹. Avec la nomination d'un ministre d'État à la fonction publique en 1967 et la création du ministère de la Fonction publique en 1969, le gouvernement se désigne un interlocuteur pour coordonner la gestion du personnel au sein de l'État⁷⁰.

À l'occasion de l'adoption de la Loi créant le ministère de la Fonction publique (MFP) et de certains amendements à la Loi de la fonction publique en 1969, le législateur ajoute d'autres fondements à la gestion du personnel, certains octroyant des pouvoirs aux ministères et d'autres contribuant à élever les exigences de probité et de professionnalisme du personnel. Ainsi, alors que jusque-là seuls les fonctionnaires temporaires ou occasionnels ainsi que les ouvriers des ministères étaient nommés

68 *Rapport annuel 1965-1966*, Commission de la fonction publique, Éditeur officiel du Québec, p. 10-11. La section IV de la Loi instituant une Commission du service civil, intitulée *Organisation des départements* de 1943 ne fut pas reprise dans la Loi de la fonction publique de 1965, retirant à la Commission son mandat sur la préparation des plans d'organisation des ministères et organismes.

69 Les rapports annuels du ministère de la Fonction publique, à compter de 1969-1970 et de la Commission de la fonction publique à compter de 1965-1966 relèvent de nombreuses situations où les ministères sont amenés à collaborer aux projets de l'employeur et de la Commission, ainsi que les syndicats, dans plusieurs dossiers.

70 Voici l'analyse qu'en faisait M^e Patrice Garant en 1970 dans *Loi du ministère de la Fonction publique*, p. 92: «La création de ce ministère est pour ainsi dire l'institutionnalisation d'une situation de fait, car déjà le ministre d'État à la Fonction publique exerçait les plus importants des pouvoirs dévolus au futur ministre de la Fonction publique; il y avait aussi une Direction générale des Relations de travail rattachée au Conseil exécutif, et une Direction générale de l'analyse des effectifs, rattachée au Conseil de la trésorerie [...] Le ministère aura un rôle d'innovateur, de planificateur, de coordonnateur en tout ce qui concerne la gestion de la Fonction publique, mais il ne pourra imposer ses directives aux autres ministères».

par le chef du ministère dont ils relevaient, toutes les nominations de fonctionnaires et d'ouvriers des ministères (à l'exception des sous-ministres et sous-ministres adjoints) relèvent de l'autorité du ministre qui peut déléguer ce pouvoir (a. 33 amendé en 1969: c. 14, a. 30): mais ce transfert de pouvoir est tempéré par un contrôle préalable à toute nomination ou promotion par le MFP (a. 34 amendé en 1969: c. 14, a. 30). Les ministres n'obtiennent pas un pouvoir équivalent pour les organismes dont le personnel relève de la Loi de la fonction publique: tout ce personnel continuera d'être nommé par le gouvernement.

La connaissance d'usage de la langue française devient une condition à la permanence (a. 35: amendé en 1969: c. 14, a. 30). Mesure fondamentale pour la qualité du travail de la fonction publique, la Loi accorde au gouvernement le pouvoir d'établir par règlement des normes d'«éthique» et de discipline, sur recommandation du MFP (a. 54a: a. 54 amendé en 1969, c. 14, a. 36). La Loi règle déjà la question des conflits d'intérêts des membres de la fonction publique en édictant une disposition très punitive à cet égard⁷¹ et consolide un devoir d'exclusivité dans l'exercice de leur profession pour les sous-chefs et les fonctionnaires professionnels (a. 56b: a. 56a amendé en 1969, c. 14, a. 37), une disposition qui se trouvait dans la convention collective pour les professionnels et dans différentes lois (Garant, 1970, p. 94). Le ministère prend le relais pour la coordination des activités menées au sein du Comité d'étude sur la gestion du personnel⁷². Plus important encore, le nouveau partage des rôles au sein des organes centraux les place en situation de se concerter, la Commission de la fonction publique (CFP) n'étant plus en situation d'autonomie et de relation directe avec le gouvernement, la coordination d'ensemble de la gestion du personnel étant du ressort du MFP et les conventions collectives ayant obligé la CFP à des consultations préalables à certaines de ses décisions⁷³.

D'autres changements importants ont marqué l'évolution de la gestion du personnel à la même époque en matière de classification, d'organisation administrative, de systèmes automatisés d'information, de recrutement et de sélection du personnel, d'évaluation du rendement du

71 L'article 56a stipule que «nul sous-chef, fonctionnaire ou ouvrier ne peut, sous peine de déchéance de sa charge, avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise mettant en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction».

72 *Rapport annuel 1969-1970*, p. 23; *Rapport annuel 1970-1971*, p. 13.

73 La CFP en fait mention dans son rapport annuel de 1972: «[D]es communications suivies et fructueuses avec la D.G.R.T. [Direction générale des relations de travail] au Ministère de la fonction publique afin d'assurer l'unité dans les principes et les règles de gestion à énoncer dans les conventions collectives de travail et les règlements de la Commission» (p. 28).

personnel, de formation et de perfectionnement⁷⁴. Une modification à la philosophie de gestion imprègne ces transformations : une volonté de déléguer plus de pouvoirs aux MO, de les consulter et de faire jouer un rôle plus actif aux gestionnaires.

1.2.5 / Le réseautage interministériel

Nous observons l'émergence de certains réseaux interministériels dans les années 1960 et au début des années 1970, encore bien présents en 1976 (26). Au plus haut niveau de la hiérarchie administrative, les sous-ministres sont parmi les premiers à être conviés à faire partie de comités interministériels chargés d'étudier diverses problématiques : réforme de la gestion gouvernementale (plusieurs comités)⁷⁵, comités interministériels du Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ)⁷⁶ et, avec l'avènement de la syndicalisation, déclenchement d'échanges soutenus entre les organes centraux, les sous-ministres et leur direction du personnel toute récente (Bolduc, 2012, p. 151). M. Bolduc voit dans l'implication des sous-ministres dans l'interministériel un changement culturel et le développement d'un sentiment de participer à une œuvre commune. Nous pourrions dater de cette époque (milieu des années 1960) les premiers signes d'une coopération interorganisationnelle officielle au plus haut niveau de l'administration, sollicitée certes par la hiérarchie des organismes centraux, mais fondée sur un libre choix de participer des sous-ministres⁷⁷.

À un niveau inférieur de la structure administrative gouvernementale, il est possible de déceler la trace de trois structures de coopération interministérielle formées de représentants des différents ministères et organismes, deux dans le secteur des ressources humaines et l'autre, dans celui de l'informatique.

74 Pour plus de précisions sur ces transformations, consulter notre thèse (Bazinet, 2017, p. 185-190).

75 Bolduc, 2012, p. 156 (comité de modernisation de la gestion), p. 160 (réforme de la gestion gouvernementale, préparation de la Loi sur l'Office de planification et de développement du Québec), p. 177-178 (comité sur les procédés administratifs), p. 181 (comité sur l'examen des organismes gouvernementaux).

76 Bolduc, 2012, p. 150. Le Conseil d'orientation économique créé en 1943 et relancé en 1961 sera remplacé par l'OPDQ en 1969.

77 « La présence syndicale au gouvernement nous oblige à coordonner l'information sur les relations de travail avec les sous-ministres et leur directeur du personnel. Les comités interministériels du COEQ favorisaient aussi les échanges entre sous-ministres, de sorte que les hauts fonctionnaires devenaient de plus en plus conscients de participer à une œuvre commune, ce qui constituait chez les cadres un gros changement culturel par rapport au passé. Dans les années 1950, la seule occasion de réunion des sous-ministres était la partie de pêche en juin. Pour le reste, chaque sous-ministre régénait son domaine » (Bolduc, 2012, p. 151).

En 1966, la CFP crée une organisation interministérielle dans le secteur des ressources humaines (possiblement la première), le Comité consultatif de la gestion du personnel (CCGP), chargé de conseiller les organes centraux de gestion du personnel. Réunissant tous les directeurs du personnel des ministères et des organismes dont le personnel appartient à la fonction publique, cette organisation devient un interlocuteur important pour préparer et réaliser les nombreux changements accompagnant la construction d'un État moderne (dont le recrutement de milliers de nouveaux fonctionnaires). Par la création de divers comités thématiques (dotation, relations de travail, perfectionnement, etc.), le CCGP devient une plate-forme de coopération interministérielle très active, non seulement par le mandat confié de se concerter pour donner des avis, mais aussi par l'invitation qui lui est faite de se saisir de questions d'intérêt commun. Les structures des instances centrales de l'État évoluant, le CCGP sera sollicité par plusieurs interlocuteurs dans les années 1970 : la CFP, le MFP et le SCT (et plus encore dans les décennies suivantes)⁷⁸.

Dans les années 1960, d'autres services de soutien aux organisations sont encore embryonnaires et non standardisés (achats, budget, communications et informatique) au sein d'une direction de l'administration (Bolduc, 2012, p. 146 et 178). Mais le modèle créé avec le CCGP sera réutilisé dans d'autres secteurs. Le rapport annuel du MFP de 1972-1973 mentionne l'existence d'un Comité consultatif de coordination des activités mécanographiques « qui regroupe les directeurs des services d'informatique du Gouvernement du Québec » et qui se réunit deux fois par mois⁷⁹. Le même rapport annuel fait état de la création d'un Comité consultatif des agents de perfectionnement, créé à l'initiative du MFP et en marge des structures du CCGP (Bolduc, 2012, p. 22). D'autres structures de coordination et de coopération interministérielle verront le jour après 1976 dans les secteurs d'activité des communications, de la gestion financière et des ressources matérielles.

Deux autres services de soutien à l'activité des ministères présentent alors un schéma d'organisation singulier comportant un fort potentiel de coordination interministérielle, soit les services juridiques et le contrôle des dépenses. Les services juridiques des ministères relèvent tous de l'autorité (fonctionnelle) du ministère de la Justice, créant ainsi des liens

78 *Rapport annuel 1965-1966*, p. 13. Formé par résolution (1-66) du 29 mars 1966, ce comité « doit donner son avis sur toutes les questions que lui soumet la Commission et il peut aussi se saisir de tous les problèmes d'intérêt commun concernant la gestion des personnels ».

79 *Rapport annuel 1972-1973*, p. 24.

hiérarchiques favorables à l'homogénéité désirée dans l'action juridique de l'État, mais aussi un réseau propice aux échanges entre les juristes des différents ministères : appelé « contentieux général du gouvernement » en 1976-1977, il regroupe 347 employés, dont 312 permanents⁸⁰, une progression impressionnante par rapport aux 142 employés à plein temps de 1969-1970⁸¹, autre indice de l'ampleur et de la rapidité de la croissance des activités étatiques.

Selon un modèle d'organisation similaire, les services de comptabilité dans les ministères et organismes sont offerts par une entité centrale, le Contrôleur des finances, rattaché au ministère des Finances, dont les pouvoirs sont énoncés dans la Loi sur l'administration financière de 1971 : il s'assure notamment de la conformité des engagements de crédits et des paiements (a. 13). Au nombre de 760 (employés à plein temps) en 1969-1970⁸², le personnel du Contrôleur s'établissait à 906 (employés permanents) en 1976-1977⁸³, une augmentation plus modeste indiquant une plus grande maturité d'organisation dans ce secteur d'activité et une plus grande capacité d'absorption de la croissance de l'activité gouvernementale.

80 *Crédits pour l'année financière se terminant le 31 mars 1977*, p. 16-24.

81 *Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1970*, p. 117.

82 *Ibid.*, p. 93.

83 *Crédits pour l'année financière se terminant le 31 mars 1977*, p. 12-16.

La coopération interorganisationnelle et la coordination au Québec: situation de 1976 à 1985 (période 2)

Ce chapitre porte sur la période 1976-1985 couvrant les deux mandats électoraux du Parti québécois. Nous avons retenu pour cette période 14 événements (instruments) marquants du point de vue de la coordination, de la coopération et de la spécialisation. À l'instar de Bouckaert, Peters et Verhoest (2010), nous allons poursuivre la numérotation des événements amorcée à la figure 2.1 et nous nous pencherons sur les événements marquants de la période 2 (figure 3.1). Sans anticiper sur les périodes subséquentes, notre analyse nous permet de constater que cette période est très fertile en changements, eu égard à notre objet de recherche.

1 / La situation de la spécialisation, de la coordination et de la coopération

1.1 / Un aperçu de la période 1976-1985

Le Parti québécois, dont le premier objectif était de faire l'indépendance du Québec, prit le pouvoir pour la première fois en novembre 1976 et fut réélu en avril 1981 (avec 80 députés sur 122), même s'il avait perdu le référendum sur le projet de souveraineté-association pour le Québec le 20 mai 1980 (40 % de oui contre 60 % de non). Ces deux mandats furent particulièrement intenses en activités législatives et gouvernementales, l'État continuant de grandir en missions, en taille, en budget et de procéder à de nombreuses réformes législatives, gouvernementales, administratives et, à un moindre degré, juridictionnelles.

Descriptif : (N°) Instruments de coordination

- (27)** Réaménagements des comités ministériels; création d'un comité des priorités présidé par le premier ministre (PM) et de cinq comités ministériels permanents, chacun présidé par un ministre d'État; création de comités ministériels temporaires. Abolition des ministres d'État en 1982, mais maintien du reste du dispositif.
- (28)** Nomination de cinq ministres d'État chargés de la coordination interne dans cinq domaines d'activité couvrant l'ensemble des missions de l'État et de mandats spécifiques d'élaboration de programmes, ainsi que de ministres délégués. Consultation et concertation accrue avec les acteurs socioéconomiques et l'Administration.
- (29)** Regroupement physique et administratif du personnel de soutien aux ministres d'État, aux comités ministériels et au Conseil des ministres au sein du ministère du Conseil exécutif (MCE), puis réduction du personnel avec l'abolition des ministres d'État.
- (30)** Accroissement du pouvoir de coordination du Conseil du trésor (CT), notamment en gestion des ressources humaines (GRH) (élaboration des politiques générales en GRH, classification des emplois, négociation des conventions collectives). Préoccupations liées à la productivité. Abolition du ministère de la Fonction publique (MFP). Forte augmentation des effectifs du CT.
- (31)** Amplification du rôle des cabinets politiques et contribution à la politisation de la gestion gouvernementale.
- (32)** Accentuation du rôle prédominant du PM dans la coordination gouvernementale.
- (33)** Réforme parlementaire et contrôle accru du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif et l'administration. L'Assemblée nationale du Québec (ANQ) s'affranchit du pouvoir exécutif pour la gestion et les budgets de l'Assemblée, les commissions peuvent convoquer les organismes publics pour examiner leur gestion et le Vérificateur général passe sous la responsabilité de l'ANQ.
- (34)** Débat sur le rôle de l'État: État promoteur de développement collectif, à l'État réformateur, à l'État catalyseur, à l'État facilitateur puis à l'État accompagnateur (ouvrant sur le désengagement de l'État).
- (35)** Modifications apportées aux missions et aux noms des ministères: un peu plus actif que les gouvernements précédents: la spécialisation se poursuit.
- (36)** Création de nouveaux organismes en lien avec de nouvelles missions de l'État. Un rythme élevé comparable aux gouvernements précédents: la spécialisation s'accroît.
- (37)** Réformes diverses touchant les organismes autonomes hors fonction publique: les sociétés d'État, les secteurs de l'éducation et de la santé, les municipalités. Resserrement des contrôles financiers, transferts de responsabilités et de budgets du gouvernement à ces instances.
- (38)** Intensification des réformes administratives. Restructuration et révision du fonctionnement de la gestion des ressources humaines. Délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et amorce de l'imputabilité administrative. Régionalisation et déconcentration. Définition d'une philosophie de gestion.
- (39)** Atténuation du contrôle direct des MO par les organismes centraux, accroissement de l'autonomie et de la singularisation des MO.
- (40)** Élaboration d'un plan d'action pour la rénovation de l'administration publique par certains hauts dirigeants administratifs posant un diagnostic du fonctionnement de l'Administration et exposant une nouvelle philosophie de gestion. (Démarche de fin de période; non réalisée durant la période.)

Le deuxième mandat fut marqué cependant par les lendemains d'un référendum perdu, une récession économique et une crise des finances publiques (à compter de 1981), qui conduisirent le gouvernement à effectuer des compressions budgétaires majeures, à geler le salaire des employés publics et même à récupérer des augmentations salariales déjà versées, ce qui entraîna de graves affrontements avec les syndicats et affecta grandement la popularité du gouvernement (Bergeron, 1984)¹.

1.2 / **La spécialisation, les mécanismes de coordination et de coopération IO**

1.2.1 / **Les changements au niveau 1: l'appareil politique**

La structure et le fonctionnement du Conseil des ministres

Dans la formation de son premier Conseil des ministres, le premier ministre René Lévesque innove en créant de nouvelles instances qui auront un effet sur la coordination et la coopération au plus haut niveau de l'État: création d'un Comité des priorités, nomination de ministres d'État avec des mandats importants d'orientation et de coordination, création de comités ministériels temporaires et expérimentation de la coordination de dossiers sur une base régionale. Il procède également au réaménagement des comités ministériels permanents institués un an plus tôt. Nous traiterons de la réorganisation d'ensemble en premier lieu, puis des comités ministériels, des ministres d'État et des ministres «délégués».

Le nouveau gouvernement veut rapidement faire ratifier ces changements à la structure du Conseil exécutif en déposant un projet de loi à cette fin². Le premier ministre René Lévesque explique longuement les raisons qui motivent ces changements. Il fait d'abord le constat de la complexité croissante dans la société, qu'elle est très compartimentée, mais qu'il y a de plus en plus de communications entre les compartiments³; il souligne ensuite la croissance «fantastique» de la machine administrative de l'État ces dernières années⁴.

-
- 1 M. Bergeron voit une enfilade de quatre crises qui affectent le gouvernement au sortir de l'élection de 1981: crise constitutionnelle, crise interne au parti, crise économique et crise dans les relations de travail avec les employés du secteur public et parapublic (p. 100-101).
 - 2 *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1977, vol. 10, n^{os} 1-35, tome 1, p. 173-184. L'opposition officielle libérale vota contre le projet et la deuxième opposition du parti de l'Union nationale vota en faveur de ce projet.
 - 3 *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1977, vol. 10, n^{os} 1-35, tome 1, Loi modifiant la Loi de l'Exécutif et d'autres dispositions législatives, projet de loi n^o 76, étude en deuxième lecture le mardi 21 décembre 1976: p. 169-171, 173-184, 185-186 et 320-321.
 - 4 En illustrant son propos ainsi: un budget multiplié par cinq en dix ans, les effectifs de la fonction publique passant de 30 000 à 50 000 sur la même période, un quart de million d'employés pour les secteurs public et parapublic.

Plus que la taille de l'État, le « grand danger » qui guette tient à la « concentration » et à la « centralisation » selon lui. Et devant cette évolution, il voit un problème dans le fait que l'« organisation de la structure de décision politique [...] n'a presque pas changée ».

Parmi les solutions, il indique le besoin d'un instrument plus adéquat, plus apte à « faire face aux questions complexes, de plus en plus nombreuses et aux situations nouvelles aussi ». Tout en se référant à l'expérience du gouvernement de l'Ontario (en cours à l'époque) qu'il qualifie de « forme interministérielle de coordination » et dont il reçoit des échos positifs (l'opposition officielle fait valoir des informations contraires), il présente le nouvel arrangement comme un essai, une formule qui pourra être améliorée suivant l'expérience et même abandonnée si elle ne donne pas satisfaction, le projet de loi prévoyant déjà cette possibilité, souligne-t-il⁵.

L'élément clé de cette réorganisation du Conseil des ministres pour le premier ministre (PM) se situe du côté du rôle des ministres d'État. Les ministres d'État présideront les comités ministériels permanents ; ils pourront y consacrer plus de temps que les ministres sectoriels qui présidaient un comité dans la formule précédente. De plus, des mandats, décidés en Conseil des ministres et rendus publics, leur seront attribués. Ainsi, la responsabilité ministérielle des uns et des autres sera bien campée : les ministres d'État seront responsables de leurs mandats et les ministres sectoriels, de leur ministère, tous les ministres demeurant solidaires des décisions du gouvernement. Pour le premier ministre, il est déjà apparent que plusieurs questions débordent le cadre d'un ministère et que les ministres d'État y joueront un rôle⁶. Il précise qu'il n'y aura pas d'« *inner cabinet* », que les décisions continueront d'être prises collégialement au Conseil des ministres.

Le chef du gouvernement se fait explicite sur les exigences de cette nouvelle organisation de l'exécutif, autant pour le gouvernement, pour chaque ministre que pour les fonctionnaires, et les maîtres mots sont, pour le gouvernement, solidarité, esprit d'équipe, concertation, renonciation aux empires ministériels⁷. Le PM reconnaît qu'il faut une bonne

5 *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1977, p. 173.

6 « Plus, évidemment, leur participation constante et absolument indispensable à l'étude des grandes priorités de l'action gouvernementale qui, très souvent, sinon la plupart du temps, déborde par-dessus beaucoup de ministères » (*Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1977, p. 172).

7 « Entre autres choses, il faut renoncer jusqu'à un certain point aux petits empires ministériels, très compartimentés, très jaloux. Il va falloir accepter une certaine discipline des décisions collectives et de la concertation » (*Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1977, p. 171).

dose d'«abnégation» de la part des ministres d'État qui n'auront pas de «pouvoir direct d'administration sur un secteur bien délimité avec le poids du budget, des grands effectifs, etc.⁸».

Disant connaître par expérience la difficulté pour les fonctionnaires de travailler avec plusieurs ministres et de se coordonner avec d'autres, le PM entrevoit la nécessité d'un gros changement pour les fonctionnaires à qui il attribue un rôle clé dans cet essai : contrer l'«esprit de clocher interne», partager l'information et la gestion, adopter des approches interministérielles par projets⁹. Le chef du gouvernement se déclare confiant après quelques semaines d'application, disant avoir l'accord de tous les membres du Conseil des ministres, mais aussi des sous-ministres qu'il a rencontrés à ce sujet et dont il attend commentaires et suggestions en cours de route dans le cadre d'un «dialogue».

Selon ce que mentionne le premier rapport annuel du ministère du Conseil exécutif de 1978-1979, c'est la recherche d'une amélioration dans le processus de décision qui a conduit à la création et au réaménagement de comités du Conseil des ministres, avec comme objectif premier un degré satisfaisant de cohérence dans les activités de l'État, le principal problème des administrations modernes étant la coordination¹⁰ :

À l'instar de bon nombre d'organismes, le ministère du Conseil exécutif a dû s'adapter aux besoins et aux problèmes de la collectivité et, par voie de conséquence, au problème principal des administrations modernes, celui de la coordination. En raison de la complexité grandissante des responsabilités gouvernementales, de leur nombre toujours plus élevé, de la multiplicité des intervenants (souvent de niveaux différents et plus ou moins autonomes les uns des autres), il est devenu de plus en plus difficile de s'assurer que l'action de l'État sera partout et continuellement cohérente¹¹.

8 *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1977, p. 172.

9 «C'est là que la tentation est souvent la plus forte de se replier sur soi-même et de protéger avant tout, comme s'il s'agissait d'un domaine absolument sacré, les prérogatives et l'exclusivisme de chaque ministère ou de chaque organisme. Or, au contraire, il va falloir, dans la nouvelle formule, apprendre à partager avec d'autres, l'information et la gestion comme jamais auparavant, en participant à des approches interministérielles, en travaillant dans des équipes de travail formées spécifiquement sur des dossiers particuliers; il y a déjà des cas qui sont connus, à partir de mandats qui ont été rendus publics» (*Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1977, p. 171).

10 «Pour favoriser une approche plus fonctionnelle et plus coordonnée dans la prise de décision, le Conseil des ministres s'est doté de certains comités, dont le Comité des priorités, le Comité de législation et les Comités ministériels permanents du Développement culturel, du Développement social, du Développement économique et de l'Aménagement. Le Conseil des ministres met aussi à contribution plusieurs comités à caractère temporaire, tels le Comité ministériel de coordination de l'Opération solidarité économique, le Comité ministériel sur la Condition féminine et le comité ministériel chargé de l'élaboration d'une politique de décentralisation des activités gouvernementales» (*Rapport annuel du ministère du Conseil exécutif 1978-1979*, 1979, Québec, Éditeur officiel du Québec, p. 3).

11 *Ibid.*, p. 35.

Seul le Comité de législation est maintenu tel qu'il existait sous le précédent gouvernement. Les autres comités permanents continuent d'embrasser l'ensemble des activités de l'État, mais sous une autre appellation qui souligne la préoccupation à l'égard du « développement » et, changement majeur, ils sont coordonnés par les ministres d'État assignés à ces missions, ce qui en change grandement la dynamique, comme nous le verrons ci-après en traitant des ministres d'État.

Autre changement de taille dans la dynamique interne du Conseil des ministres, le Comité des priorités annonce une forme de hiérarchisation à l'intérieur du Cabinet¹². Selon notre analyse, le fait d'être invité à faire partie de ce Comité par le premier ministre procure un avantage à ces ministres sur leurs collègues, en leur donnant un accès privilégié aux discussions sur le programme de travail du gouvernement. Et ce Comité présidé par le PM s'avère très actif, avec 11 séances de travail en 1978-1979¹³. En plus du PM, du ministre des Finances, du président du Conseil du trésor (CT) (à compter de 1981), du ministre des Affaires intergouvernementales, les présidents des comités permanents en font partie (soit les ministres d'État). La ministre d'État à la Condition féminine, outre de présider le comité du même nom, se joindra au Comité des priorités lors de la création de la fonction en 1978.

La création de comités ministériels reconnus comme temporaires et officialisés par décret est une autre innovation formelle dans le fonctionnement du Conseil des ministres¹⁴. La nomenclature de *comité ministériel ad hoc* est aussi utilisée pour réaliser « la réforme de la Communauté urbaine de Montréal »¹⁵.

12 Sous le gouvernement Bourassa, en 1971, existait un comité permanent nommé « Comité sur les priorités et la planification » (mais sans décret de création) qui ne sera pas maintenu lors de la création des comités permanents par décret en 1975. Source: *L'appareil gouvernemental et législatif de l'état québécois de 1960 à 1980* (pas de nom d'auteur), p. 27.

13 *Rapport annuel du ministère du Conseil exécutif 1978-1979*, 1979, p. 10.

14 Le Comité ministériel de coordination de l'Opération solidarité économique est créé au début du mandat; le Comité ministériel chargé de l'élaboration d'une politique de décentralisation des activités gouvernementales est formé le 29 juin 1977; et le Comité ministériel sur la condition féminine est constitué le 13 décembre 1978 (*Rapport annuel du MCE, 1978-1979*, 1979, p. 13). Le premier comité est appuyé par l'équipe du Secrétaire associé à l'Aménagement et à la Décentralisation qui « est responsable d'un comité de coordination technique composé de représentants de divers ministères » qui a notamment « procédé à l'analyse de certaines activités des ministères en vue d'établir l'opportunité de leur décentralisation » (*ibid.*, p. 13). Le gouvernement n'a pas uniquement mobilisé des représentants de ministères pour étudier cette question toujours délicate (qui prenait une couleur particulière dans la perspective du projet indépendantiste), il a également associé des représentants de municipalités à la réflexion.

15 *Rapport annuel du MCE, 1980-1981*, p. 15 (décret de novembre 1980).

En nommant des **ministres d'État** avec des mandats substantiels (cette configuration durera cinq années et demie, du 2 février 1977 au 9 septembre 1982), le PM en fait en quelque sorte des ministres «sénieurs» (Bernard, 1987, p. 83). Pour la première fois, des ministres vont intervenir dans le champ des ministres sectoriels titulaires d'un portefeuille ministériel. En effet, ces ministres d'État ont pour mandat de coordonner les grandes missions de l'activité gouvernementale, y compris l'élaboration et la mise en œuvre des politiques gouvernementales, de présider les comités permanents du même nom et de siéger au Comité des priorités¹⁶.

Pour donner un aperçu de leur rôle, le rapport annuel du ministère du Conseil exécutif (MCE) décrit ainsi celui du ministre d'État au Développement social:

Il s'assure, par la concertation, de la cohérence des initiatives du gouvernement dans le secteur social, élabore, en collaboration avec les ministres responsables des secteurs les grandes orientations de développement social du gouvernement et s'assure, après décision par le Conseil des ministres, de leur mise en œuvre (*Rapport annuel du MCE, 1978-1979, 1979, p. 14*).

Les préoccupations d'efficacité et de cohérence sont clairement énoncées ainsi que les moyens pour y parvenir, soit la concertation et la collaboration avec les ministres responsables de secteurs. L'expérience des premiers titulaires de ces nouvelles fonctions ministérielles donne du crédit à la formule: trois des cinq premiers titulaires ont une expérience de députés¹⁷, ont déjà une solide réputation comme parlementaire et sont respectés au sein de leur parti politique. Et l'étendue de leur rôle se confirme par les mandats formels nombreux et substantiels qu'ils reçoivent du Conseil des ministres et qui conduiront dans plusieurs cas à des législations et souvent à la création de nouvelles entités administratives.

Mais comme ils ne sont pas à la tête d'un ministère proprement dit, ont-ils véritablement les moyens de s'acquitter de leurs mandats? Nous pouvons répondre par l'affirmative à cette question en examinant les ressources mises à leur disposition, ainsi que les résultats obtenus, mais

16 *Rapport annuel du MCE, 1978-1979, 1979, p. 3.*

17 Il s'agit de Marc-André Bédard, élu en 1973, de Robert Burns, député depuis 1970, et de Camille Laurin, député de 1970 à 1973. Rappelons que le Parti québécois ne comptait que sept députés de 1970 à 1973 et six de 1973 à 1976.

également en considérant l'évaluation que des acteurs et chercheurs ont faite de cette expérience qui ne fut jamais reprise sous cette forme jusqu'à nos jours par les gouvernements subséquents.

Ces nouveaux ministres ont pu bénéficier de l'augmentation des **ressources en appui aux instances du Conseil des ministres**. Pour les assister dans leurs fonctions, les ministres d'État ont pu compter chacun sur un Secrétaire associé pour leur secteur d'activité (relevant hiérarchiquement du Secrétaire général) et sur une petite équipe de fonctionnaires rattachés à chaque Secrétaire associé. À défaut de chiffres détaillés, les données d'ensemble concernant l'administration du ministère du Conseil exécutif nous indiquent que ces ressources étaient importantes. L'effectif durant les années complètes des deux mandats s'est multiplié par 2,14 (passant de 182 à 389 personnes-années).

Sur le plan des résultats visibles de l'intervention des ministres d'État durant cinq années et demie, le bilan factuel se révèle consistant par le nombre et l'importance des législations et politiques qu'ils ont fait adopter, mais aussi par la rapidité d'intervention. L'énumération qu'en fait M. Louis Bernard donne une idée de l'ampleur et de la diversité des changements engendrés par cet arrangement au sein de l'exécutif¹⁸. M. Gérard Bergeron a lui aussi noté la production législative sans précédent de ce gouvernement, en relevant surtout l'importance d'une vingtaine de lois pour l'évolution de la société (Bergeron, 1984, p. 107).

La production d'un nombre record de livres blancs (24), présentant des énoncés de politiques générales, et de livres verts (10), essentiellement un document de consultation exposant diverses options face à un problème (contre 14 livres blancs et 3 livres verts pour les gouvernements précédents entre 1960 et 1976)¹⁹, est associée par M. Lionel Ouellet à cette organisation particulière du Conseil exécutif avec ses ministres d'État et témoignerait, selon lui, d'«un gouvernement de beaucoup plus innovateur que tous les autres» (Ouellet, 1997, p. 35). Nous pouvons en

18 « Parmi les principales réalisations des ministres d'État, on peut citer, pour mémoire, les suivantes: Charte de la langue française, politique de développement culturel, politique de la recherche scientifique, Loi sur le recours collectif, Loi sur la santé et la sécurité au travail, Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées, politique d'égalité des femmes, Loi sur les services de garde à l'enfance, politique de développement économique (*Bâtir le Québec* et *Le virage technologique*), concertation des agents socioéconomiques, Opération Solidarité-Économique, Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, option prioritaire d'aménagement de la région de Montréal, Loi régissant le financement des partis politiques, refonte de la Loi électorale, Loi sur la représentation électorale, Loi sur la consultation populaire, réforme parlementaire, télédiffusion des débats de l'Assemblée nationale » (Bernard, 1987, p. 85).

19 Lionel Ouellet, 18 août 1997, *Étude sur l'action des gouvernements du Québec, de 1960 à 1994*, Étude préparée pour le Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux, UQ, ENAP, Annexe A: tableau 1A à 5A.

autre mettre au compte de cet élan novateur et de cette structuration du Conseil exécutif l'exploitation intensive de la formule des *sommets*, *conférences* et *forums* économiques (17 contre aucun pour le gouvernement précédent) (Ouellet, 1997, annexe A: tableaux 1A à 5A) qui amène un analyste à conclure à l'émergence d'un nouveau rôle de l'État, soit celui d'«animateur-orienteur de la société», qui s'éloigne du modèle de gestion bureaucratique du gouvernement précédent au profit du «recours à un nouveau mode d'action collective»²⁰.

Le PM Lévesque met fin à ce dispositif des ministres d'État en septembre 1982. Quel bilan en tirer du point de vue de la coordination? Reportons-nous d'abord à quelques analyses de cette expérience, en commençant avec celle d'un acteur privilégié, M. Bernard, qui fut associé de très près aux décisions du gouvernement durant toute cette période²¹. Il dresse un bilan positif de cette utilisation des ministres d'État²². Non seulement en raison de leurs réalisations, mais aussi en tant qu'expérience essentielle pour consolider le système de coordination collective fondée sur la négociation au sein de comités ministériels émettant des recommandations et laissant le pouvoir de décision au Conseil des ministres²³.

M. Bernard constate que cette formule particulière des ministres d'État n'a survécu nulle part à la crise budgétaire des années 1980, ni en Ontario ni au gouvernement fédéral canadien. Il qualifie de sage la décision de les créer, mais de sage également celle de les abolir en invoquant une conjoncture de développement favorable en 1976 qui n'existait plus en 1982 avec les réductions budgétaires (Bernard, 1987, p. 86). Toutefois, la fin de l'expérience des ministres d'État ne signifie pas un recul pour la coordination gouvernementale à ses yeux, en raison des habitudes de travail prises.

20 *L'appareil gouvernemental et législatif de l'état québécois de 1960 à 1980*, 1980, p. 75.

21 Après avoir agi pendant six années comme directeur de cabinet du chef parlementaire du Parti québécois (1970-1976), il fut directeur de cabinet du premier ministre au début du premier mandat, puis Secrétaire général associé à la Réforme électorale et parlementaire, avant d'être nommé Secrétaire général du ministère du Conseil exécutif d'avril 1978 à décembre 1985, le plus haut fonctionnaire de l'État. Il était d'ailleurs un haut fonctionnaire avant 1970 (Bernard, 1987, p. 93).

22 C'est M. Bernard qui a suggéré au premier ministre Lévesque cette formule des ministres d'État lors de la formation de son premier cabinet de ministres en 1976 (Tremblay, 2006, p. 569).

23 « Sans l'existence des ministres d'État, il aurait été beaucoup plus ardu de donner toute son ampleur au système des comités ministériels et au processus de coordination collective que nous connaissons maintenant [...] Étant dégagés des lourdes tâches administratives qui incombent à la plupart de leurs collègues, les ministres d'État ont eu plus de temps à consacrer à la préparation des grandes réformes qui leur avaient été confiées » (Bernard, 1987, p. 84).

Mme Martine Tremblay conclut aussi au succès de la formule durant le premier mandat et à la diminution de sa pertinence lors du deuxième mandat, mais se fait plus explicite sur les difficultés rencontrées dans la pratique par ces ministres, notamment la perte de visibilité, d'influence et d'autorité (Tremblay, 2006, p. 569-570). Même durant le premier mandat, certains ministres sectoriels ignoraient leur ministre d'État, sans que le PM n'intervienne, et des rivalités entre d'autres ministres étaient connues du cabinet du PM, ce qui ne fut pas sans conséquence sur la collaboration au niveau des fonctionnaires (Tremblay, 2006, p. 570-571). Les indices de replis des ministres sur leurs dossiers se manifestent en 1979 avec des signes d'usure de l'équipe gouvernementale (Tremblay, 2006, p. 205, 211 et 212), situation encore relevée en 1983²⁴. Le politologue Gérard Bergeron recoupe les points de vue de M. Bernard et de Mme Tremblay sur des aspects positifs de la formule et sur les raisons de son abandon, mais a du mal à jauger cette expérience des ministres d'État dans son ensemble, qualifiant en fin de compte le résultat de «douteux, mixte, en tout cas [manquant] de clarté» (Bergeron, 1984, p. 264).

Mais l'un des atouts majeurs de cette formule des ministres d'État n'est pas mentionné, à peine est-il effleuré par M. Bergeron lorsqu'il fait référence «à une étude plus mûrie des grandes législations». En plaçant le ministre d'État comme animateur en amont des politiques publiques, participant à la définition même du problème et des solutions possibles à l'échelle d'une mission réunissant plusieurs ministères, la formule permettait de percer la compartimentation entre les organisations, d'établir en amont une lecture des enjeux interministériels et de faire participer tous les secteurs concernés à la définition de solutions viables qui ne créeraient pas de nouveaux problèmes pour certains ministères. Un atout dont il est possible d'imaginer l'effet théorique, mais dont il est difficile de faire la démonstration.

La tendance de fond d'un renforcement de la coordination des instances sous la responsabilité du gouvernement se poursuit néanmoins. M. Bergeron voyait dans l'institutionnalisation progressive des cabinets ministériels, dans l'établissement du Secrétariat général du gouvernement, dans l'augmentation des contrôles du CT et du ministère de la Fonction publique (MFP), l'indication d'une «nette volonté gouvernementale de prise en main et de contrôle permanent d'en haut

24 Voici la note que Mme Martine Tremblay remet au PM le 1^{er} septembre 1983 : «Peut-être parce que plusieurs ont déjà lancé la serviette, on assiste de plus en plus à un jeu de cache-cache où chacun prépare en catimini ou en secret son projet, veillant jalousement à ne pas le brûler dans un quelconque comité, de crainte d'en perdre le crédit si ça aboutit en tout ou en partie [...] À défaut de pouvoir faire l'histoire ensemble, on se rabat sur l'objectif plus "modeste" de passer soi-même à l'histoire (note 88)» (Tremblay, 2006, p. 333).

sur l'organisation et l'activité administratives». Pour cet auteur, la modification de la formule n'affecte pas «une intention coordonnatrice intacte et même réaffirmée». En donnant en exemple les ministres d'État et les comités interministériels, M. Bergeron estime que la coordination peut aller très loin, n'excluant que la subordination directe: «La coordination? Le vocable est de modestie et de modération. L'arrière-pensée est de direction effective et de réintégration au moins partielle à partir de la tête gouvernementale. À part la subordination propre et immédiate, la coordination n'exclut rien» (Bergeron, 1984, p. 303).

La création de **ministres «délégués»** par le gouvernement Lévesque est également qualifiée d'innovation du point de vue de l'organisation du Conseil exécutif et dans une optique de coordination des décisions. À la différence des ministres d'État ayant un rôle d'orientation et de coordination à l'égard d'une mission gouvernementale, les trois ministres délégués désignés par le PM Lévesque (à l'énergie, aux loisirs et sports et à l'environnement) avaient un rôle de coordination sur un volet de l'activité gouvernementale qui abolissait les frontières des ministères, un rôle difficile à assimiler par l'appareil gouvernemental puisqu'il n'en existait plus qu'un en 1980: un type d'organe nouveau à caractère particulier qui a été abandonné avant sa pleine expérimentation²⁵.

Le Conseil du trésor

Instrument majeur du pouvoir central de coordination de l'État québécois, avec le Conseil des ministres, le Conseil du trésor créé en 1970 prend du galon durant cette période²⁶. Son identité et son importance se trouvent renforcées à partir de 1981 par la nomination d'un ministre à plein temps qui en assure la présidence: jusque-là, le CT avait été présidé par le ministre des Finances. Le pouvoir de coordination du CT en matière de gestion des ressources humaines se trouve élargi par l'abolition du ministère de la Fonction publique en 1983: si la négociation des premières conventions collectives de travail dans les années 1960 avait amené le gouvernement à créer un ministère pour en faire le représentant de l'employeur, cette structure additionnelle à la tête de l'État n'apparaissait plus nécessaire et c'est le CT qui a récupéré les mandats les plus délicats pour l'État employeur, notamment l'élaboration des grandes politiques en gestion des ressources humaines, les relations avec les syndicats et associations d'employés, la négociation des conventions collectives, la

25 *L'appareil gouvernemental et législatif de l'état québécois de 1960-1980*, 1980, p. 36.

26 C'est aussi l'analyse qu'en fait M. Gérard Bergeron (1984, p. 321).

classification des emplois et la rémunération. Les autres mandats du ministère furent transférés à un nouvel organisme, l'Office des ressources humaines, qui remplaçait l'éphémère Office du recrutement et de la sélection du personnel (Loi sur la fonction publique, 1983).

Si les budgets et les ressources humaines du MCE ont augmenté substantiellement durant cette période, ceux du CT ont crû davantage. Alors que l'effectif du MCE croissait de 2,14 points (à 389 personnes-années), l'effectif du CT augmentait de 2,55 points (à 316 personnes-années) entre 1975-1976 et 1984-1985²⁷. Pour ce qui est du budget global alloué, l'écart favorisant le CT est encore plus important, soit 3,8 pour le CT et 1,5 pour le MCE, en dollars constants²⁸. Le transfert des mandats du MFP au CT en 1983-1984 a pesé beaucoup dans l'augmentation de ces ressources (plus 109)²⁹. Le contexte de forte croissance de l'État et la crise budgétaire du début des années 1980 ont aussi joué dans cette croissance des ressources. La création du Centre pour le développement de la productivité au Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) en 1984 en est une illustration. Mais c'est avec la démarche visant une rénovation de l'administration publique que le SCT manifeste publiquement une réflexion d'ensemble sur l'administration publique et, qui plus est, se fait participatif. Le gouvernement central n'a plus toutes les réponses et fait appel aux MO pour cerner les problèmes et trouver des solutions: la relation entre le centre et ses parties constituantes prend une tournure plus partenariale.

Les cabinets politiques

Ces bureaux à vocation politique existent depuis longtemps au sein de l'État québécois, chaque ministre pouvant compter sur une équipe d'assistants choisis par le parti politique: jouant un rôle d'animation/liaison plutôt modeste sous les gouvernements précédents, ils prennent une importance accrue sous le gouvernement du Parti québécois³⁰, ce qui a un effet sur la coordination au sein de l'État. Le rôle des cabinets n'est pas défini dans les lois, mais l'existence de la fonction d'assistance aux ministres est reconnue depuis longtemps, le statut de secrétaire particulier figurant dans la Loi du service civil de 1943. Le statut de directeur de cabinet du PM est reconnu dans la Loi sur la fonction publique de

27 *Crédits du Québec 1976-1977*, p. 9-1 et *Crédits du Québec 1985-1986*, p. 10-11.

28 *Idem.* Pour le MCE: de 5,3 à 14,9 millions entre 1975-1976 et 1984-1985, cela constitue une augmentation apparente de 2,8, mais de 1,5 en dollars constants. Pour le CT: de 2 055 100 à 15 048 800 entre 1975-1976 et 1984-1985, cela représente une croissance apparente de 7,3, mais de 3,8 en dollars constants.

29 *Crédits du Québec 1983-1984*, p. 12-1 et *Crédits du Québec 1984-1985*, p. 11-21.

30 *L'appareil gouvernemental et législatif de l'état québécois de 1960-1980*, 1980, p. 60-62.

1978 (c. 15, a. 1) et dans la Loi sur l'exécutif (1983, c. 55, a. 142) et lui vaut le rang et les privilèges d'un sous-ministre. Le texte du premier rapport annuel du MCE consacre un long passage aux différents rôles exercés à l'intérieur du cabinet du PM.

Le budget consacré au cabinet du PM Lévesque fait un bond dans les premières années de son mandat pour atteindre un sommet à la dernière année complète de l'expérience des ministres d'État (trois fois plus que sous le gouvernement précédent), puis redescendre à un niveau voisin de ce qu'il était la première année de son gouvernement³¹. Vers la fin du deuxième mandat, M. Bernard établit à 15 millions de dollars le budget alloué à l'ensemble des cabinets (Bernard, 1987, p. 113).

M. Bernard fait une présentation élaborée du travail des cabinets dans une perspective critique qui contextualise l'état de la situation sous le gouvernement du Parti québécois. Il nous apprend qu'une soixantaine de personnes travaillent au bureau du PM, se consacrant surtout à des tâches de liaison et de communications; mais son intervention a aussi des effets sur le choix des grandes politiques du gouvernement, sur des nominations de dirigeants, sur le programme des communications gouvernementales et sur le maintien de bonnes relations entre les différents cabinets de ministres en vue de la cohérence et de la cohésion de l'action, autant de facettes qui peuvent avoir des incidences sur la coordination et la coopération IO au plus haut niveau du gouvernement (Bernard, 1987, p. 120-121).

L'auteur avance que les cabinets ministériels sous la forme observée au Québec ont «peu d'équivalents» ailleurs (Bernard, 1987, p. 113), qu'ils sont de création récente et que leur place dans l'appareil d'État n'est pas clairement établie (Bernard, 1987, p. 116). Le type de travail qu'ils effectuent auprès des ministres (liaison, soutien matériel et aide à la direction) est indispensable selon lui (Bernard, 1987, p. 116). Mais certaines façons d'agir soulèvent des critiques, résume-t-il. L'une porte sur la fonction de liaison et l'utilisation de ces ressources à des fins partisans; une autre concerne l'utilisation possible de leur rôle d'aide à la direction pour s'arroger un pouvoir d'intervention directe qui n'appartient qu'au ministre ou pour faire écran entre ce dernier et son Administration (Bernard, 1987, p. 117). Pour lui, la réponse est claire, pas de court-circuitage là non plus, les contacts entre les membres du cabinet et l'Administration doivent

31 Livre des crédits de 1975-1976 à 1984-1985, programme 3, élément 1; programme 2, élément 1 à compter de 1983-1984 : de 2,5 millions à 7,7 millions puis à 3,2 millions de dollars.

passer par le sous-ministre ou ses adjoints (Bernard, 1987, p. 120). Dans la pratique, des sous-ministres ont relevé bien des écarts à cette ligne de conduite.

Comme les cabinets politiques n'ont pas de rôles reconnus dans une loi, ils ne sont pas tenus de rendre des comptes publiquement, de faire rapport de leurs activités, si ce n'est à leur ministre et à leur discrétion. Alors que les textes officiels sont muets à cet égard, M. Bernard accorde aux cabinets ministériels une importance considérable dans la coordination interministérielle et le fonctionnement de l'Administration (Bernard, 1987, p. 119).

Cette analyse est congruente avec la place prépondérante accordée aux ministres (au politique) dans la direction et la coordination de l'État québécois. Le personnel de cabinet, agissant au nom de son ministre, se trouve porté par ce pouvoir. Et comme les budgets et les effectifs alloués aux cabinets politiques ont beaucoup augmenté durant cette période, que le gouvernement s'est montré très actif dans l'adoption de nouvelles législations, politiques et programmes, on peut supposer que le personnel politique fut plus présent dans le fonctionnement de l'appareil administratif que sous les gouvernements précédents. Un analyste parle d'un nouveau style insufflé par le PM Lévesque en conférant un véritable rôle de direction politique à son cabinet³².

Bien située au sein du cabinet du PM, Mme Martine Tremblay révèle une facette plus partisane de cette politisation en évoquant la méfiance d'une bonne partie du personnel du cabinet du PM envers la haute fonction publique, méfiance combattue par le PM lui-même et M. Bernard³³. Selon l'analyse qu'en fait Mme Micheline Plasse, «les chefs de cabinets péquistes dérangent plus que leurs prédécesseurs» et «ce nouveau rapport de force diminue le poids du pouvoir des hauts fonctionnaires³⁴». Une situation qui ne plaît pas au PM qui fait une mise au point en mai 1977 en invitant les conseillers dans les cabinets à mieux soutenir leur ministre sur le plan politique et en spécifiant qu'ils ont un «rôle de chien de garde, si on veut, de clignotant à l'occasion, pas de substitution» (Tremblay, 2006, p. 68). Une dizaine de conseillers politiques iront plus loin en 1981

32 *L'appareil gouvernemental et législatif de l'état québécois de 1960-1980*, 1980, p. 63.

33 «Un des facteurs de friction avec "la machine" est venu de la tendance des cabinets péquistes à intervenir beaucoup plus massivement que leurs prédécesseurs libéraux à la fois dans l'élaboration des politiques et dans le fonctionnement des ministères» (Tremblay, 2006, p. 67).

34 Micheline Plasse, «Les chefs de cabinets ministériels au Québec: la transition du gouvernement libéral au gouvernement péquiste (1976-1977)», *Revue canadienne de science politique*, vol. XIV, n° 2 (juin 1981), p. 332.

en dénonçant anonymement le blocage des hauts fonctionnaires au journal *Le Devoir*³⁵. Une fronde sans suite que le PM rabrouera publiquement en indiquant qu'il s'agissait de la position unanime du Conseil des ministres. D'ailleurs, il avait établi dès 1977 le rôle du cabinet du PM dans le champ de la coordination gouvernementale et non de la conception de politiques ou de la mise en œuvre (Tremblay, 2006, p. 108-109).

Des indices de la politisation plus grande de la gestion gouvernementale viennent d'autres acteurs de l'époque. M. Roch Bolduc, qui a travaillé sous différents gouvernements depuis les années 1950, situe l'entrée des « machines politiques » dans les cabinets à l'arrivée au pouvoir du Parti québécois, avec comme conséquence la déstabilisation de la haute fonction publique devant cette nouvelle concurrence (Bolduc, 2012, p. 176). Si M. Bolduc convient que la fonction publique était peut-être trop repliée sur elle-même et que le phénomène décrit s'est produit ailleurs sous d'autres gouvernements, il ne prise pas l'accès à des postes de cadres par la filière politique. Mais son malaise est plus profond et concerne le changement de comportement de certains gestionnaires qui n'affichent plus la neutralité en vigueur sous le gouvernement précédent (Bolduc, 2012, p. 213-214). M. Bernard n'a pas abordé directement cette question, mais un passage de son livre de 1987 témoigne d'une préoccupation pour les risques que fait peser la prépondérance politique sur une fonction publique qui a une courte histoire de neutralité (Bernard, 1987, p. 122). M. James Iain Gow fait aussi le constat d'une politisation de l'administration publique qui a un effet démoralisant sur la haute fonction publique (1984, p. 60-61).

Ce qui peut paraître paradoxal quant à la politisation de l'appareil administratif, c'est que le gouvernement péquiste ferma la porte d'entrée privilégiée à la fonction publique au personnel de cabinet lorsque la Loi sur la fonction publique fut adoptée en 1978, alors que depuis la loi de 1969 créant le ministère de la Fonction publique, le personnel politique devenait membre de la fonction publique dès sa nomination, obtenait la permanence au bout de six mois et pouvait alors se faire reclasser dans la fonction publique³⁶. De plus, la loi de 1978 laissait peu de marge de manœuvre à l'Administration dans le choix des personnes qualifiées

35 Dans un article intitulé « Plusieurs attachés politiques dénoncent le boycottage des mandarins de Québec », *Le Devoir*, le 11 septembre 1981 (Bergeron, 1984, p. 305).

36 Loi du ministère de la Fonction publique, c. 14, 1969, a. 40. *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1977, vol. 10, nos 1-35, tome 1, p. 4. Il faut préciser que la première version du projet de loi qui sera adopté en 1978 prévoyait le maintien de cet accès privilégié, mais que le gouvernement a reculé devant les critiques pour en venir à la règle du concours pour tous.

en obligeant la nomination selon l'ordre de qualification sur la liste des personnes qualifiées, une approche destinée à empêcher le « patronage des fonctionnaires ». Cette approche rigide devint vite intenable et le mode de nomination fut assoupli avec une refonte de la Loi sur la fonction publique en 1983, mais la porte demeura hermétiquement fermée pour le personnel de cabinet: seule la voie du concours (et ce, depuis la mise en œuvre de cette loi en 1979) permettait l'accès à un emploi régulier de la fonction publique, une étanchéité qui a tenu jusqu'en 2002³⁷.

M. Bernard revient sur le sujet en 1987 en indiquant qu'il est personnellement contre le rétablissement d'une passerelle entre le cabinet politique et la fonction publique, privilégiant le concours pour tous, l'indice, selon nous, qu'une pression pour un retour en arrière continuait de s'exercer au sein des cabinets (Bernard, 1987, p. 115). Si le gouvernement investit plus profondément une partie du champ laissé antérieurement aux administrateurs, la fonction publique n'en est pas moins protégée du politique, selon M. Bergeron³⁸.

Somme toute, les principales caractéristiques du dispositif québécois de décision centrale et de coordination interministérielle au sein du gouvernement de cette période, selon M. Bernard, seraient les suivantes:

- La coordination interministérielle se fait par la négociation directe entre les ministres intéressés (et non par une formule d'arbitrage par un tiers) (Bernard, 1987, p. 90);
- Le processus est centré sur les comités ministériels permanents et non sur le PM (p. 91);
- Seul le Conseil des ministres a un pouvoir de décision, les comités émettant des recommandations, y compris le Comité des priorités qui a évité de se transformer en « *inner cabinet* » (p. 91);
- Le fardeau de la coordination repose sur les ministres, les fonctionnaires n'ayant qu'un rôle de soutien technique (p. 91);
- L'autorité du Conseil du trésor en matière budgétaire a été conservée intacte et même renforcée, les comités ministériels permanents ne pouvant intervenir en cette matière (p. 91);

37 Avec l'ouverture d'une brèche par la voie d'un concours réservé aux titulaires de certaines fonctions au sein des cabinets politiques.

38 « Depuis 1959, les fonctionnaires québécois ont vu graduellement leur statut précisé, leurs rôles valorisés et leurs traitements nettement améliorés. Ils sont maintenant à l'abri des pressions politiques ou de l'arbitraire gouvernemental qui prévalaient à l'époque antérieure, autant dans leur carrière professionnelle que dans leurs activités civiques » (Bergeron, 1984, p. 306).

- L'expérience des ministres d'État a aidé à consolider le processus de coordination collective (p. 84);
- Le rôle de soutien important du Secrétariat général pour l'analyse des dossiers dans une perspective d'ensemble et le respect de la procédure établie dans le cheminement des dossiers (p. 91-92).

Son verdict d'ensemble sur l'expérience québécoise en ce qui a trait à l'«art de se gouverner» est positif et il y voit une conséquence du respect des rôles des acteurs en cause (Bernard, 1987, p. 92). Il relève un point faible néanmoins, soit le court-circuitage, un phénomène qui ne semble pas avoir grippé le fonctionnement régulier du modèle établi (Bernard, 1987, p. 90). Il conclut que le Québec a adapté à ses besoins les institutions héritées du régime britannique et qu'un équilibre harmonieux règne entre ses principales composantes (Bernard, 1987, p. 131-132). Mais il précise que le modèle québécois continue de s'adapter avec l'atténuation de la prépondérance gouvernementale dans la société et l'amorce de nouvelles formes de concertation avec des acteurs socioéconomiques extérieurs à l'État, faisant ainsi allusion, selon nous, à l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance (Bernard, 1987, p. 132).

Le rôle clé du premier ministre

Dans le système de coordination déployé au Québec, le rôle clé joué par le premier ministre repose sur les grands pouvoirs qui lui sont consentis sur le gouvernement et sur la haute administration. Chef de son parti politique, il a la main haute sur les activités partisans. Comme premier ministre, il a le pouvoir de choisir et de démettre les ministres, de déterminer leurs responsabilités ministérielles et de choisir les sous-ministres et dirigeants d'organismes. Cette proéminence du rôle du premier ministre, une caractéristique des systèmes parlementaires de type Westminster, n'est pas nouvelle au Québec, mais elle a pris de l'ampleur avec l'accroissement du rôle de l'État et l'utilisation plus prononcée du pouvoir du PM de définir l'organisation des ministères et les mandats de ses ministres, un tournant qui aurait été pris dans les années 1960, selon M. Bernard³⁹.

39 Bernard, 1987, p. 107-108 (dans la note 15, il renvoie au texte de l'article 9 de la Loi sur l'exécutif qui donne beaucoup de souplesse dans la définition des devoirs des membres du Conseil exécutif).

L'auteur attribue l'accroissement important des modifications aux structures et mandats ministériels à ce pouvoir que les PM exploitent plus à fond au cours de ces années-là, ce que les faits confirment⁴⁰. Bien que le système de coordination soit axé sur la recherche de consensus et les décisions collégiales, il reste qu'en dernier recours il revient au PM d'arbitrer en cas d'impasse ou encore de clarifier ses positions si ses décisions ont suscité des questionnements (Bernard, 1987, p. 109).

Ces changements, de plus en plus nombreux et affectant les responsabilités des ministres et souvent des ministères, ont une incidence sur la coordination au sein de l'État. Destinés à mieux donner suite aux volontés du gouvernement, ces changements créent des perturbations momentanées dans le fonctionnement de l'administration dont il est difficile de mesurer l'ampleur, mais dont les manifestations sont connues : incertitude passagère précédant et suivant l'annonce, retards dans certains projets en attente d'orientations, déplacements de ressources humaines et de budgets, accompagnés d'une diminution de productivité liée au temps d'adaptation au nouveau contexte... M. Bernard y voit des conséquences importantes pouvant avoir un effet négatif sur le fonctionnement harmonieux de l'organisation, recommandant d'y aller avec un effet administratif minimal (Bernard, 1987, p. 108-110).

La pratique consistant à nommer de plus en plus de ministres délégués, si elle rapporte des dividendes en matière de visibilité politique, peut apporter son lot de complications dans la coordination au sein du ministère où est désigné le ministre délégué (Bernard, 1987, p. 110-111). Le fait d'accorder des pouvoirs différents sur une même réalité à plusieurs ministères provoque des situations conflictuelles. Une répartition des tâches qui prête à confusion ou qui est mal acceptée entre ministères peut aussi nuire au fonctionnement de l'État, déjà qu'il existe des tensions entre ministères découlant de missions pouvant se heurter.

40 En effet, l'action des premiers ministres sur la configuration de leur Conseil des ministres s'intensifie dans le temps. Entre 1960 et 1966, le PM Lesage procède à des nominations à 28 ministères différents et à 8 nominations de ministres d'État. Sur une période un peu plus longue de neuf ans, le PM René Lévesque est très actif en procédant à des nominations à 36 ministères différents (dont 6 ont changé de noms) et procède à 42 autres nominations (17 personnes à des fonctions de ministres d'État et 25 personnes différentes à une nouvelle fonction de ministre délégué). Les données brutes proviennent du site de l'Assemblée nationale consulté le 10 février 2014 : *Les titulaires de ministères depuis 1867*.

La description que fait Mme Tremblay de la personnalité et du mode de fonctionnement du PM Lévesque montre un chef de gouvernement très engagé dans le processus de décision, suscitant les débats et les avis, très indépendant, difficile à influencer et se réservant les décisions importantes (Tremblay, 2006, p. 132-134).

Si les premiers ministres du Québec depuis le début des années 1960 ont utilisé de plus en plus leur éminent pouvoir pour modeler les structures gouvernementales en lien avec la croissance rapide de l'État québécois, nous estimons que le PM René Lévesque a poussé à un niveau supérieur l'exercice de ce pouvoir, comme la description précédente l'a démontré relativement aux modifications aux instances du Conseil des ministres, à l'accroissement des ressources du MCE et à l'élargissement du rôle des cabinets politiques, entraînant une plus grande politisation de la gestion gouvernementale et un renforcement du rôle clé du PM en matière de coordination gouvernementale.

La réforme parlementaire

La réforme parlementaire, amorcée dans les années 1960, se poursuit, stimulée par l'action d'un ministre d'État à la réforme parlementaire : plusieurs législations importantes seront adoptées (assainissement du financement des partis politiques, habilitations pour la tenue de référendum...), mais les nombreuses tentatives pour réformer le mode de scrutin n'aboutiront pas. Certains volets de cette réforme ont des répercussions sur la coordination au sein de l'État, notamment lorsqu'il s'agit du rôle des députés, du contrôle sur le pouvoir exécutif et sur l'administration : les thèmes de délégation de pouvoirs, de responsabilité, d'imputabilité et de reddition de comptes animent les débats. Après la refonte du règlement de l'Assemblée en 1974, M. Bernard qualifie la nouvelle démarche de « réforme du fonctionnement de l'Assemblée », réalisée par consensus entre les partis (Bernard, 1987, p. 23-24). Gouvernement et députés poursuivant des objectifs différents, il estime que l'histoire de la réforme peut être considérée « comme une série de compromis, le gouvernement concédant plus de pouvoirs aux députés en échange d'une plus grande efficacité dans la conduite des travaux » (Bernard, 1987, p. 24). Relevons les changements les plus en lien avec l'objet de notre recherche.

Alors que la gestion de l'Assemblée nationale était jusque-là entre les mains du parti au pouvoir, la direction étant confiée au président et à trois ministres choisis par le gouvernement, la Loi de l'Assemblée nationale fut modifiée en 1982 pour qu'elle soit gérée par un Bureau où sont représentés tous les partis : outre le président, le Bureau compte quatre députés

du parti ministériel et trois de l'opposition, désignés par les députés de chaque parti. Le Bureau peut déroger aux lois générales s'appliquant à la fonction publique, par règlement, pour le personnel de l'Assemblée nationale; le gouvernement n'exerce aucun contrôle sur l'administration du Parlement et ce dernier a une autorité quasi complète en matière budgétaire⁴¹. Le Bureau prend aussi le relais du gouvernement quant aux pouvoirs à l'égard du Vérificateur général.

L'essentiel de la réforme concerne les commissions parlementaires qui ne dépendent plus totalement des ordres de l'Assemblée et qui ont un rôle polyvalent. En plus d'étudier les projets de loi et autres questions confiées par l'Assemblée, elles ont dorénavant le pouvoir, de leur propre initiative, d'étudier «les règlements et les projets de règlements, les orientations et activités des organismes publics, les engagements financiers et toute autre matière d'intérêt public» et de se définir des mandats spécifiques. Le nombre de commissions a été réduit à neuf (au lieu d'une trentaine), avec un président et un vice-président de partis opposés, trois présidents provenant de l'opposition. Les commissions peuvent siéger à huis clos et comptent sur un secrétaire et un personnel de soutien permanent, en plus de pouvoir faire appel à l'expertise externe (Bernard, 1987, p. 32-33). C'est dans ce contexte que la notion d'*imputabilité* des organismes publics est insérée dans le vocabulaire de l'Assemblée nationale, sans avoir une substance bien définie (Bergeron, 1984, p. 281-282).

L'ajout du mandat de surveillance sur les règlements et les projets de règlement témoigne de la volonté de combler une lacune importante dans le contrôle parlementaire sur une matière de la plus haute importance, la législation déléguée, cette matière à réglementation qui est inscrite dans les lois pour encadrer les actes de l'Administration sans le carcan qu'impose l'insertion de toutes ces dispositions dans le texte de loi. Une commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée avait stigmatisé cette problématique quelques années plus tôt⁴².

Le Parlement n'exerce aucun contrôle sur la réglementation et le gouvernement en fait rarement un examen détaillé, le contrôle politique étant limité au ministre qui en fait la proposition (Bernard, 1987, p. 34). Il s'agit pourtant de décisions importantes et nombreuses touchant les

41 G. Bergeron conclut que l'article 127 de la «loi 90» (adoptée à l'unanimité) «consacre la presque autonomie de l'Assemblée nationale face au pouvoir exécutif» (Bergeron, 1984, p. 274).

42 «De fait, la réglementation est vraiment le royaume, le fief, la chasse-gardée de l'Administration» (*Rapport de la Commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée*, [Vaugeois-French], Assemblée nationale du Québec, 1983, p. VII).

citoyens⁴³. Pour M. Bergeron il s'agit d'un enjeu majeur pour l'organe législatif, car le phénomène prend de l'ampleur avec les « lois-cadres⁴⁴ ». Il ne voit pas dans l'abondance de la production législative l'indication d'une bonne dynamique: « On légifère trop; on légifère mal » (Bergeron, 1984, p. 288-289). En mars 1983, le PM annonce un projet de loi pour encadrer l'adoption des règlements, un texte qui sera sanctionné en 1986 (c. 22) sous un autre gouvernement⁴⁵.

Ces changements majeurs commenceront à produire des effets sur le fonctionnement gouvernemental qui devient plus exposé au regard des élus et du public⁴⁶. La télédiffusion des débats de l'Assemblée plénière et de ses commissions parlementaires accroît la visibilité publique du travail des élus et ajoute de la pression sur le gouvernement. Le transfert du rattachement de l'institution du Vérificateur général, du gouvernement à l'Assemblée nationale, est un autre signal fort du renforcement du pouvoir de l'Assemblée nationale dans la surveillance du gouvernement. La commission spéciale Bisaillon sera la première commission émanant de ce nouveau cadre de fonctionnement qui se penchera sur des enjeux d'administration publique, à la demande du gouvernement; elle tracera les grandes lignes du rôle que les députés peuvent jouer à l'égard du fonctionnement du gouvernement et de l'administration publique (nous l'analyserons plus loin). Toutefois, les commissions parlementaires ne se prévaudront pas de la possibilité d'examiner la gestion d'organismes publics durant le mandat de ce gouvernement.

Le rôle de l'État

Moteur de développement collectif depuis les années 1960, l'État devient objet de débat durant cette période qui s'amplifiera au milieu des années 1980 avec des conséquences non négligeables sur la gouverne et la coordination d'ensemble. Cette thématique est revenue souvent dans plusieurs

43 « Ainsi, en 1982, pendant que l'Assemblée nationale adoptait 17 lois nouvelles et 49 lois modificatrices, le gouvernement édictait 320 nouveaux règlements et 429 règlements modificateurs » (Bernard, 1987, p. 35).

44 « La prolifération des "lois-cadres" est, à cet égard, le phénomène récent le plus marquant. Cette espèce de désistement partiel, par "délégation", de l'organe législatif est devenu pratique courante dans les démocraties de type occidental » (Bergeron, 1984, p. 285).

45 *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1983-1984, vol. 27, n^{os} 1-24, tome 1, p. 9.

46 Discours d'ouverture du lieutenant-gouverneur, *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1983-1984, vol. 27, n^{os} 1-24, tome 1, p. 7.

messages du gouvernement Lévesque. Un État déjà attaqué dans les années 1980 sur plusieurs fronts et dont la crédibilité comme défenseur du bien commun est remise en question⁴⁷.

Désireux de soumettre à un référendum son projet d'indépendance du Québec, le gouvernement prépare le terrain durant son premier mandat avec un élan réformateur et l'objectif de finances saines⁴⁸. Dès le départ, il tient un discours de concertation et de consultation, organisant un premier grand sommet avec les principaux agents socioéconomiques⁴⁹ et créant un Secrétariat permanent au MCE pour assurer la préparation et le suivi de ce sommet et des autres qui suivront, une façon de gouverner qu'il maintiendra tout au long de ses deux mandats.

Le discours du budget de mars 1979 amorce un ajustement dans le discours officiel sur l'État, le secteur public ayant un rôle de *catalyseur*, l'État devant être à l'écoute des citoyens⁵⁰, les ministres étant invités par le PM en 1980 à aller rencontrer les citoyens sur les nombreuses réformes faites et sur les mises au point requises⁵¹. Le message inaugural de novembre 1980 (après l'échec du référendum de mai et avant les élections générales de 1981) donne le signal d'un changement dans les relations de l'État avec les entreprises et les citoyens. Il annonce le regroupement de services pour les petites et moyennes entreprises (guichet unique), qualifie de «pragmatisme économique» sa conception du rôle des Sociétés d'État (et annonce des «projets conjoints» entre ces sociétés et le privé), indique qu'il faut mettre l'accent sur le «rendement et l'accessibilité» de l'administration et «réduire la réglementation et les contrôles et pour contrer aussi une certaine tendance à la déshumanisation administrative»⁵².

47 «Le gouvernement Lévesque n'est pas la seule victime de la morosité ambiante. "La crise de confiance n'est plus seulement envers les partis, forcés aujourd'hui de remettre des programmes et des projets dépassés. C'est la crédibilité même de l'État comme gardien du bien commun qui est mise en doute (note 83)", écrit Jean Paré dans *L'Actualité*» [Note 83: Jean Paré, «Flonsflons de gauche et social-conservatisme», *L'Actualité*, mai 1983, p. 354] (Tremblay, 2006, p. 331).

48 «Le chemin de l'indépendance passe par des finances saines. Il ne s'agit pas là, bien sûr, d'une condition suffisante, mais en tout cas, d'une condition nécessaire» (*Discours sur le budget, 1977-1978*, 12 avril 1977, p. 17, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1977-78_fine.pdf>, consulté le 3 mars 2019).

49 «[L'engagement] qui sous-tendait tout le reste et que nous allons maintenir contre vents et marées et au-delà des divergences politiques, c'est l'engagement à poursuivre ce genre de consultations et à dégager, autant que faire se peut, ces zones d'intérêts convergents où non seulement la coopération est indiquée mais où, sans elle, il ne peut pas y avoir de solution» (*Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1978, vol. 20, nos 1-25, tome 1, p. 3).

50 *Discours du budget, 1979-1980*, 27 mars 1979, p. 47-48, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1979-80_fine.pdf>, consulté le 3 mars 2019.

51 *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1980, vol. 23, nos 1-29, p. 9.

52 *Ibid.*, p. 7-8.

Il donne en exemple le «nettoyage» des règlements, une codification et une évaluation économique de l'ensemble de la réglementation en vigueur, l'engagement du ministère du Revenu «à établir un véritable service à l'entreprise et au grand public, en même temps qu'il nous promet, pour notre prochaine échéance de contribuables, des formules d'impôt raccourcies et simplifiées». L'amélioration des relations entre les employés publics et les citoyens passe par l'identification de l'employé en contact avec les citoyens et, dans la perspective d'une meilleure connaissance et défense de ses droits, par une mise à jour annuelle du *Guide du citoyen* paru en 1977⁵³. Le discours du budget de 1980 avait confirmé que le gouvernement mettait fin à son rôle de banquier : après le prêt agricole confié aux institutions financières l'année précédente, il leur transférait les autres formes de prêts⁵⁴.

Le message inaugural de mai 1981 (après la réélection d'avril) annonce la fin d'une époque («le temps des croissances tous azimuts est révolu») et que le temps des choix est arrivé, des choix parfois douloureux qui devront être transparents⁵⁵. Si le discours du budget de mars 1981 signale que «[l]e Québec aura rarement connu une conjugaison de circonstances difficiles comme celle qu'il vit aujourd'hui⁵⁶», le discours du budget de 1982 le réaffirme et a pour trame «la résistance à la crise budgétaire et la réaction à la récession économique⁵⁷». L'État est en crise : devant des compressions budgétaires de plus en plus sévères et la grande résistance à l'élimination de programmes existants, le gouvernement se tourne vers les employés publics pour récupérer une partie des hausses salariales consenties auparavant (600 millions de dollars)⁵⁸ et après des discussions infructueuses, le gouvernement impose sa volonté en légiférant.

Déjà amorcé, le virage dans le discours du gouvernement sur le rôle de l'État s'accroît en 1982. Mme Tremblay l'observe lors d'une réunion spéciale du Conseil des ministres tenue en septembre 1982, à travers un langage mentionnant moins d'État et faisant une plus grande place au

53 *Ibid.*, p. 9.

54 *Ibid.*, p. 23.

55 *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1981, vol. 24, nos 1-17, p. 3.

56 *Discours sur le budget* - 1981-1982, 10 mars 1981, p. 39, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1981-82_fine.pdf>, consulté le 3 mars 2019.

57 *Discours sur le budget* - 1982-1983, 25 mai 1982, p. 28, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1982-83_fine.pdf>, consulté le 3 mars 2019.

58 *Ibid.*, p. 18-23, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1982-83_fine.pdf>, consulté le 3 mars 2019. En arguant, entre autres, que «la rémunération des salariés du secteur public et parapublic serait encore, au deuxième semestre de 1982, 13 pour cent au-dessus de celle des salariés des entreprises de grande taille» (p. 20).

privé (Tremblay, 2006, p. 314). Le changement d'accent (moins de social plus d'économique) se confirme lors d'une réunion spéciale du Conseil des ministres au début de 1983 où l'État, moins lourd, se doit d'être un *catalyseur* des efforts du milieu, et l'appareil gouvernemental, davantage au service des citoyens (Tremblay, 2006, p. 328). Le message inaugural qui suit en mars 1983 emploie un langage qui rompt avec le passé: il n'y a plus de doute qu'un temps nouveau est advenu, que l'État doit s'adapter, se concentrer sur l'essentiel⁵⁹.

Le PM annonce un «assouplissement du rôle de l'État» et appuie son propos en présentant des mesures qui prolongeront la «cure d'amaigrissement» de la «machine administrative»: en abolissant deux ministères et trois organismes, en déléguant davantage aux fonctionnaires, en «délestant» le ministère de l'Éducation d'«une foule de fonctions de suppléance» transférées aux commissions scolaires et en examinant les options de régionalisation et de décentralisation avec le monde municipal. La transformation passe aussi par l'obligation faite aux ministères d'établir et de présenter un plan d'action d'amélioration des services aux citoyens⁶⁰.

Une autre mutation dans la conception et la dénomination de l'État transparaît dans le discours inaugural d'octobre 1984, soit le dernier avant les élections générales. D'État *moteur du développement, réformateur*, puis *catalyseur*, il devient État *facilitateur* par la création d'environnements favorables au privé⁶¹. Le gouvernement maintient le cap de l'amélioration des services aux citoyens quant au rendement et à l'accessibilité, notamment par l'ouverture des bureaux gouvernementaux le midi⁶².

Le dernier discours du budget de ce gouvernement en avril 1985, après une crise profonde au sein du parti qui entraînera le départ de sept ministres et de cinq députés (Tremblay, 2006, p. 416), fait apparaître un autre vocable, l'État *accompagnateur*, qui évoque directement pour la première fois l'idée d'un désengagement de l'État. Une lecture qui prend acte de transformations majeures dans l'environnement économique⁶³ et qui, devant la forte concurrence qui les accompagne, mise sur

59 *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1983-1984, vol. 27, n°s 1-24, tome 1, p. 8.

60 *Ibid.*, p. 8-9.

61 *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1984-1985, vol. 28, n°s 1-23, tome 1, p. 12.

62 *Ibid.*, p. 23.

63 «L'économie mondiale est en transformation accélérée. Non seulement allons-nous assister durant le prochain quart de siècle à une continentalisation de l'économie nord-américaine, mais à une mondialisation de l'ordre économique, du moins dans les économies de marché» (*Discours sur le budget - 1985-1986*, 23 avril 1985, p. 5, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1985-86_fine.pdf>, consulté le 3 mars 2019).

le changement, l'innovation et l'excellence. Le gouvernement se montre résolu à «épauler les initiatives prises par les différents agents économiques» tout en tenant compte de son objectif fondamental d'«assurer une égalité entre tous les membres et tous les groupes qui forment la collectivité⁶⁴». La question est directe : «Le temps n'est-il pas venu de désengager l'État de certaines activités, de recouvrer ses capitaux pour les utiliser à meilleur escient ailleurs?⁶⁵»

Ce questionnement qui touche les sociétés d'État considère diverses avenues (récupération de sommes placées dans les sociétés d'État, association avec l'entreprise privée, recours au marché des actions, regroupement des sociétés œuvrant dans les mêmes sphères) et tient compte du fait qu'il «existe aujourd'hui des partenaires privés capables de remplacer l'État, ou de s'y associer dans plusieurs secteurs». L'amorce de ce questionnement n'empêche pas le ministre des Finances d'annoncer le début de la mise en vente de succursales de la Société des alcools et le dépôt d'un projet de loi pour permettre la vente d'actions privilégiées d'Hydro-Québec⁶⁶, deux projets qui n'auront pas de suite.

Avec un peu de recul (en 1987), M. Bernard donne à grands traits des indices de l'évolution de l'État et de ses causes. Cet acteur privilégié de la transformation de l'État québécois n'attribue pas le grand changement qu'il voit s'amorcer dans le rôle jusqu'alors dominant des institutions étatiques à des pressions externes, mais plutôt à des facteurs d'évolution multiples qui semblent se conjuguer : toutes les institutions politiques ont été transformées en profondeur, les limites du cadre fédéral demeurent après le résultat négatif au référendum sur la souveraineté-association, la rareté des ressources, la lourdeur de la machine administrative, la montée de nouvelles élites économiques en concurrence avec la classe politique et administrative. Il lie les efforts de déréglementation, de privatisation, de décentralisation en cours au constat de lourdeur de l'appareil administratif, une lecture qui s'observerait ailleurs aussi, selon lui (Bernard, 1987, p. 11-13).

Il entrevoit une transformation du fonctionnement des institutions politiques avec une plus grande participation de la société civile à la gouverne par la concertation et même une transformation à l'intérieur des

64 *Ibid.*, p. 6.

65 *Ibid.*, p. 7.

66 *Ibid.*, p. 27-28.

institutions politiques par une atténuation de la domination du gouvernement (Bernard, 1987, p. 13-14). Les 25 années suivantes viendront confirmer pour une bonne part la justesse de cette lecture de tendances.

La conception évolutive de l'État par le gouvernement de cette période, surtout durant le deuxième mandat marqué par les crises économiques, budgétaires et syndicales, aura des échos dans plusieurs orientations qui vont influencer la coordination d'ensemble de l'État, notamment dans les réformes administratives, analysées ci-après.

1.2.2 / Les changements au niveau 2: les ministères

Les modifications aux configurations des ministères ont été nombreuses, mais à peine plus que sous les gouvernements précédents, comme le tableau 3.1, tiré des travaux de M. Lionel Ouellet, permet de le constater. C'est surtout dans les actes plus marquants de la création et du détachement de ministères, au nombre de huit, ainsi que du remplacement d'un ministère par un autre ministère ou organisme, encore au nombre de huit, que les gouvernements de cette période se démarquent le plus.

TABEAU 3.1 / Mouvements institutionnels: les ministères (de 1960 à 1985)

Période	1960-1966	1966-1970	1970-1976	1976-1985
Ajout d'un secteur d'action tout nouveau à un ministère	5	2	8	
Création d'un ministère tout nouveau	4	3		3
Détachement d'un ministère d'un autre ministère		2		5
Fusion ou intégration d'un ministère à un autre ministère ou exceptionnellement à un organisme	5		2	2
Modification des pouvoirs d'un ministère		2	1	
Intégration d'une partie de ministère à un autre ministère				3
Remplacement d'un ministère par un nouveau ministère ou exceptionnellement par un nouvel organisme	4	3	4	8
Suppression d'un ministère		1		
Total	18	13	15	21

Source: Inspiré de Ouellet, 1997, tableaux 1B à 5B.

Tout intense qu'elle ait été, cette créativité touchant les structures de ministères n'est pas propre au Québec, signale M. Bernard, en citant une étude de Greenwood et Wilson sur la situation en Angleterre qui, de 1960 à 1979, a vu 31 ministères supprimés et 28 nouveaux créés : mais deux ans plus tard, 13 de ces nouvelles créatures étaient disparues (Bernard, 1987, p. 108-109).

1.2.3 / Les changements au niveau 3 : les organismes autonomes

Les organismes autonomes, vue d'ensemble

Généralement chargés d'un mandat spécifique (contrairement aux ministères qui couvrent une large mission), les organismes autonomes sont depuis longtemps plus nombreux que les ministères, mais ils connaîtront sous les gouvernements du Parti québécois un essor avec au total 121 mouvements institutionnels, une moyenne annuelle cependant légèrement inférieure à celle du gouvernement libéral qui l'a précédé (13,4 contre 16) (tableau 3.2).

TABEAU 3.2 / Mouvements institutionnels : les organismes (de 1960 à 1985)

Période	1960-1966	1966-1970	1970-1976	1976-1985
Création d'un organisme tout nouveau	38	46	76	64
Détachement d'un organisme d'un autre organisme ou d'un ministère	1		3	6
Ajout d'un secteur d'action tout nouveau à un organisme	7	1	10	2
Fusion ou intégration d'un organisme à un autre organisme ou exceptionnellement à un ministère	4		5	4
Suppression ou privatisation d'un organisme	1	2	2	3
Modification des pouvoirs d'un organisme	1			3
Remplacement d'un organisme par un nouvel organisme ou exceptionnellement par un ministère	18	17	16	39
Total	70	66	112	121

Source : Inspiré de Ouellet, 1997, tableaux 1B à 5B.

Le décompte d'André Gélinas (2002, p. 228), qui utilise une méthodologie différente, débouche sur un résultat légèrement supérieur : il nous indique que durant la période correspondant principalement aux deux mandats de gouvernement du Parti québécois, le nombre d'organismes créés s'élève à 135, soit une moyenne de 15 par an, un rythme impressionnant si on le compare à la situation prévalant de 1867 à 1959 (1 par an), mais comparable au rythme soutenu par le gouvernement libéral qui avait précédé de 1970 à 1976 avec 14 créations d'organismes en moyenne. Il faut dire que les gouvernements qui ont accéléré la construction de l'État de 1960 à 1975 avaient donné le ton avec une moyenne de 12 organismes créés par an (tableau 3.3).

TABEAU 3.3 / L'ensemble des organismes, anciens et existants, et les gouvernements qui les ont créés (au Québec)

1867-1935	1936-1939	1939-1944	1944-1959			
33	13	22	24	Sous-total : 92 = 16 %		
1960-1965	1966-1969	1970-1975	1976-1984	1985-1994	1994-1998	
51	55	86	135	106	46	Sous-total : 479 = 84 %
Grand total : 571						

Source : Gélinas, 2002, tableau 5.7, p. 228. Cet extrait a été reproduit aux termes d'une licence accordée par Copibec.

À en juger par le nombre de mouvements institutionnels, nous pouvons conclure que les gouvernements subséquents poursuivent dans la même veine et que le mouvement de construction de l'État et de spécialisation des institutions se poursuit depuis les années 1960.

Les organismes autonomes hors fonction publique

Nous indiquerons ici les mouvements significatifs, du point de vue de la coordination de l'État, survenus durant cette période du côté des organismes autonomes hors fonction publique (réseau de l'éducation, de la santé et des services sociaux, des sociétés d'État, au niveau 3b de notre schéma) et des instances décentralisées (niveau 3c).

Le premier gouvernement du PQ constate que les dispositifs mis en place depuis les années 1960 concernant les organismes autonomes hors fonction publique ont besoin de mises au point importantes.

Les **sociétés d'État** seront dans la mire du gouvernement péquiste tout au long de ses deux mandats. Le premier *message inaugural* de 1977 indiquait l'intention du gouvernement «de définir plus précisément les rapports entre le gouvernement et les sociétés d'État» par une modification à la Loi sur l'administration financière⁶⁷, puis en 1978, par le projet de réorganisation de certaines sociétés d'État⁶⁸. Dans le *Discours sur le budget* de 1977, le ministre des Finances affirmait l'intention du gouvernement de mieux coordonner leurs actions, diagnostiquant une «autonomie mal comprise des sociétés d'État» et posait les premiers gestes en «demandant de soumettre leur plan de développement et en commençant à déterminer des critères de performance» (p. 39-40). Dans le *Discours sur le budget* de 1978, le ministre des Finances déplore que certaines sociétés d'État ne soient pas encore rentables et qu'elles fassent appel à l'État pour boucler leur budget, tout en concédant que l'élaboration de «critères de performance» n'est pas terminée (p. 30). Dans le même document, le ministre donne des orientations à la Caisse de dépôt et placement sur le niveau de financement qu'elle doit réserver à l'État québécois et à ses institutions publiques pour s'assurer que ses capitaux sont aussi disponibles pour le secteur privé (p. 33).

En 1980, le message inaugural du gouvernement indique son approche pragmatique à l'égard des sociétés d'État, mentionnant que «[c]'est d'ailleurs dans la voie de la rentabilité qu'ont été orientés les efforts majeurs du gouvernement à leur égard». Il se félicite qu'en «trois exercices financiers, les profits de l'ensemble des sociétés d'État ont à peu près doublé», tout en annonçant que plusieurs modifications à des lois de sociétés d'État étaient prévues: dans ce même discours, le gouvernement indique que l'association des sociétés d'État avec le secteur privé «continuera à être favorisée»⁶⁹. En mars 1981, le ministre des Finances se réjouit aussi du fait que les sociétés d'État sont rentables, sauf la société de sidérurgie Sidbec⁷⁰. Et il annonce deux changements importants: estimant qu'il est temps de les traiter comme les sociétés du privé, elles devront payer des taxes et verser des dividendes sur leurs profits ordinaires à l'État (p. 23). Dans son discours de mai 1984, il soulignera l'augmentation

67 *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1977, vol. 10, n°s 1-35, tome 1, p. 5.

68 *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1978, vol. 20, n°s 1-25, tome 1, p. 5. En plus de déposer un projet de loi créant la Société nationale de l'amiante.

69 *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1980, vol. 23, n°s 1-29, tome 1, p. 7-8.

70 *Discours sur le budget - 1981-1982*, 10 mars 1981, p. 10-11, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1981-82_fine.pdf>, consulté le 3 mars 2019.

des dividendes provenant de certaines sociétés d'État⁷¹; il évoque aussi une remise en question des programmes qui pourraient éventuellement les atteindre (p. 17). Le changement de cap se confirme dans le dernier discours du budget du gouvernement avec l'annonce d'une amorce de désengagement de l'État dans ces sociétés et de mesures pour récupérer des sommes au profit du Trésor public⁷².

Durant ses deux mandats, le gouvernement du PQ a apporté des correctifs importants aux institutions des réseaux de la **santé et des services sociaux**, ainsi que de l'**éducation**, en resserrant les contrôles financiers, en transférant des responsabilités aux réseaux et en procédant à certaines réformes. Dès le premier *Discours sur le budget* en 1977, le gouvernement annonce la mise en place de contrôles particuliers pour ces réseaux en raison de «leur importance dans le budget du Québec» (p. 23-24). Le *Discours sur le budget* de 1978 fait état d'une étude en cours sur «la hausse des dépenses des universités» (p. 25) et d'un réexamen des budgets de base pour les hôpitaux (certains sont en déficit avec trop de personnel, des lits sont sous-utilisés et certains autres manquent de personnel) (p. 26).

Le *Discours sur le budget* de 1979 mentionne que «les plans de redressement budgétaires des hôpitaux ont été mis en application», endiguant ainsi des dizaines de millions de dollars en déficits; les commissions scolaires de leur côté ne recevront «à peu près rien au titre de l'indexation des dépenses de fonctionnement autres que les salaires» afin de les «inciter à mieux contrôler l'expansion, encore anormalement élevée du personnel non-enseignant» (p. 21-22). Il revient sur le sujet des hôpitaux déficitaires dans le discours suivant (1980) pour expliciter l'origine du problème («des 230 hôpitaux généraux du Québec, plus de 100 avaient commencé à accumuler des déficits, anormaux, illégaux même») et souligner le redressement opéré dans l'année précédente: 52 hôpitaux ne sont plus en déficit et 16 millions des 70 millions de dollars ont été résorbés, en raison non seulement des rationalisations budgétaires, mais aussi de la réduction d'effectifs et du transfert de personnel dans les centres d'accueil en construction.

71 *Discours sur le budget - 1984-1985*, 22 mai 1984, p. 10, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1984-85_fine.pdf>, consulté le 3 mars 2019.

72 *Discours sur le budget - 1985-1986*, 23 avril 1985, p. 7, p. 26-28, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1985-86_fine.pdf>, consulté le 3 mars 2019. Plus précisément, en vendant des succursales de la Société des alcools et en émettant des actions d'Hydro-Québec.

Mais c'est du côté des commissions scolaires que la commotion budgétaire est la plus forte avec la découverte d'un «trou» énorme de 510 millions de dollars «qui nous a forcés à réorganiser en profondeur tous les contrôles de ce secteur», les données fournies au gouvernement par les commissions scolaires ne reflétant pas exactement la réalité à divers chapitres, les contrôles du ministère de l'Éducation, des Finances et du SCT n'ayant pas décelé les données inexactes⁷³. Le verdict de reprise du contrôle est catégorique: «il faut maintenant reprendre le contrôle du système et pour cela, on ne peut y arriver par ajustements mineurs ou réorientations anodines. Il faut tout changer⁷⁴». Le budget du ministère de l'Éducation est alors enrichi de plus d'un milliard de dollars pour redresser cette situation.

En mars 1981, le ministre des Finances se réjouit du «succès obtenu dans le contrôle des coûts pour la plupart des secteurs» grâce au maintien du «contrôle des dépenses des hôpitaux» et du «contrôle des paiements aux universités, aux collèges, aux établissements de santé autres que les hôpitaux⁷⁵». Il déclare néanmoins qu'il «faut améliorer nettement les mesures de contrôle», que le succès des contrôles des dépenses des commissions scolaires «ouvre la voie à d'autres mesures du même genre ailleurs» et que les «budgets fermés ont un indiscutable mérite⁷⁶». Il signale aussi un raffinement dans les méthodes du Conseil du trésor⁷⁷.

Les compressions budgétaires étant de plus en plus difficiles à réaliser, le *Discours sur le budget* de 1982 met les projecteurs sur la rémunération des employés des secteurs public et parapublic qui représente 52% du budget de l'État: la réduction des effectifs en période de compressions devient difficile en raison de la sécurité d'emploi (p. 18-20). À défaut d'ententes avec les syndicats, une série de lois viendront couper les salaires de 20 % durant les trois premiers mois de 1983 (pour une récupération prévue de 600 millions de dollars), une situation qui perturbera ces réseaux où travaillent la grande majorité des employés de l'État (p. 22-23).

73 *Discours sur le budget - 1980-1981*, 25 mars 1980, p. 23-24, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1980-81_fine.pdf>, consulté le 3 mars 2019.

74 *Ibid.*, p. 24.

75 *Ibid.*, p. 9.

76 *Ibid.*, p. 34-35.

77 Mode de contrôle mensuel des dépenses des ministères et dans les «techniques de projection mensuelle des opérations de caisse» qui permettront de rectifier «le tir, tout au long de l'année» (*ibid.*, p. 34-35).

En 1984, c'est la qualité variable des conseils d'administration et des dirigeants qui sera pointée du doigt par le ministre des Finances quand il mentionne qu'il faut non seulement se questionner sur les programmes, mais aussi suivre «de près l'administration des programmes». Relevant que 58% du budget consiste en des transferts vers plus de 1 100 institutions avec conseil d'administration et direction autonomes, il avance qu'on «ne peut imaginer qu'elles soient toutes également bien administrées», en voulant pour preuve le fait que certaines sont incapables de respecter leur budget alors que d'autres y parviennent (p. 17). Nous estimons qu'il s'agit d'un constat important sur les limites des contrôles exercés par l'État central et sa capacité de coordination des organismes autonomes qu'il a engendrés.

Dans le dernier *Discours sur le budget* (1985) avant les élections générales, le gouvernement met l'accent sur l'excellence et le changement tout en se félicitant du «résultat extrêmement positif de l'effort de rationalisation des dépenses et du contrôle très serré des effectifs» (p. 6 et 12). Signalant que les compressions budgétaires ont été en moyenne de l'ordre de 650 millions de dollars depuis 1981-1982, le ministre indique qu'il faudra continuer dans le même sens (p. 14).

Les **instances décentralisées**, principalement les municipalités, ont aussi été touchées sous plusieurs aspects par les réformes et les programmes des gouvernements du PQ: fiscalité municipale, décentralisation et programmes d'investissement.

Le *Discours sur le budget* de 1978 fait état d'une problématique dans la fiscalité municipale: pour le ministre, seule une «réforme majeure [...] pourrait prétendre fournir l'encadrement nécessaire à une remise en ordre, favorisant la saine gestion et le développement normal des affaires municipales»; il souligne aussi que les discussions sont «maintenant solidement amorcées» (p. 59). En mars 1979, le message inaugural du gouvernement annonce la mise en place, non sans mal, de la réforme «qui couronnera de longues et laborieuses consultations au bout desquelles un accord fructueux a tout de même fini par émerger» (p. 11), efforts de haute diplomatie que soulignera également le discours sur le budget pour mettre d'accord tous les participants à la discussion, grandes villes, Union des municipalités, Union des conseils de comté et gouvernement⁷⁸. Les commissions scolaires n'avaient plus accès au champ de l'impôt foncier (au profit des municipalités), le gouvernement

78 *Discours sur le budget - 1979-1980*, 27 mars 1979, p. 35.

acceptait de payer des compensations de taxes sur les immeubles publics, tout en mettant fin au transfert d'une partie de la taxe de vente⁷⁹; pour leur part, une partie des citoyens (600 000) bénéficiait d'un crédit d'impôt foncier⁸⁰.

Le gouvernement du PQ avait affiché dès le début de son mandat une préoccupation pour la décentralisation et la régionalisation. Plusieurs lois adoptées durant cette période ont eu des effets importants sur les responsabilités municipales, notamment les lois sur la protection du territoire agricole, sur l'urbanisme et l'aménagement. Les crises économique et budgétaire du début des années 1980 amèneront le gouvernement à examiner la possibilité de transférer des responsabilités et à convoquer le monde municipal pour en discuter⁸¹, transferts qui s'amorcèrent avec le passage d'une partie de la voirie relevant du provincial au secteur municipal, avec des ressources budgétaires.

Dans la mise en œuvre de mesures ayant une portée économique et sociale, le gouvernement sollicitera les municipalités comme partenaires importants. Mentionnons le programme Corvée-Habitation⁸² visant à consentir des prêts hypothécaires à taux réduit pour stimuler la construction domiciliaire, un programme bénéficiant des contributions des gouvernements du Québec, du Canada et des municipalités qui connut un succès notable, et le programme de mise en valeur du milieu aquatique (annoncé en octobre 1984) visant l'amélioration de la qualité de l'environnement, un gros investissement du gouvernement qui passera par les municipalités⁸³.

Tous ces changements s'ajoutant à une accumulation de textes régissant le monde municipal, le gouvernement annoncera dans son dernier message inaugural (octobre 1984) l'amorce d'un vaste projet de refonte et de révision des lois municipales «actuellement dispersées dans une quarantaine de lois générales et 269 chartes particulières⁸⁴».

79 *Discours sur le budget - 1980-1981*, 25 mars 1980, p. 25.

80 *Discours sur le budget - 1981-1982*, 10 mars 1981, p. 19.

81 *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1983-1984, vol. 27, nos 1-24, tome 1, p. 9.

82 *Discours du budget - 1983-1984*, 10 mai 1983, p. 9, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1983-84_fine.pdf>, consulté le 3 mars 2019.

83 *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1983-1984, vol. 27, nos 1-24, tome 1, p. 12 et 14.

84 *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1984-1985, vol. 228, nos 1-23, tome 1, p. 20.

1.2.4 / Les changements dans la dynamique administrative

Les réformes administratives

Les réformes administratives se poursuivent sous les gouvernements du Parti québécois et s'amplifient par le nombre de thématiques, avec comme cibles dominantes la gestion des ressources humaines, les questions entourant le transfert de pouvoirs vers les MO, l'imputabilité des dirigeants et l'essai de définition d'une (nouvelle) philosophie de gestion. Le Secrétaire général de l'époque, grand orchestrateur de ces réformes en raison de son rôle central, y voit une transformation radicale du fonctionnement de l'administration publique: «D'une administration normée et centralisée, on veut faire une administration décentralisée et imputable» (Bernard, 1987, p. 122). Mais ce cheminement vers une plus grande délégation de pouvoirs aux MO et une reddition de comptes en corollaire ne fut ni linéaire ni rapide, car il fallut que l'État québécois se dote des outils institutionnels appropriés pour amorcer cette transformation qui était loin d'être complètement imaginée en 1985 (Bernard, 1987, p. 123).

Le leadership du ministère du Conseil exécutif se manifeste en 1978-1979 par la création d'un Secrétariat à la Réforme administrative et aux emplois supérieurs⁸⁵. L'année suivante, le rapport annuel fait mention d'un *groupe de travail sur l'organisation gouvernementale* avec le mandat d'« assister le secrétariat dans l'exercice de ses responsabilités⁸⁶ ». L'ascendant du MCE sur le SCT en matière de réforme administrative ne fait ainsi aucun doute. L'effet des travaux de ce Secrétariat sur les décisions du gouvernement est manifeste: non seulement de nombreux réaménagements sont proposés aux conditions d'exercice et de travail du personnel de haute direction, mais d'autres travaux vont amener des réaménagements de structures et de fonctionnement⁸⁷, des changements dans la désignation et les pouvoirs accordés aux organismes⁸⁸, la création d'une mission gouvernementale à l'ENAP⁸⁹ et l'amorce des travaux visant à définir une nouvelle philosophie de gestion⁹⁰.

85 *Rapport annuel du MCE, 1978-1979*, p. 29.

86 Il est composé du Secrétaire général (qui le préside), du Secrétaire général associé de ce secrétariat, du Secrétaire du Conseil du trésor et des sous-ministres de la Fonction publique, de la Justice et des Affaires sociales. *Rapport annuel du MCE, 1979-1980*, p. 35.

87 *Ibid.*, p. 36.

88 *Rapport annuel du MCE, 1980-1981*, p. 37-38.

89 *Rapport annuel du MCE, 1981-1982*, p. 41.

90 *Rapport annuel du MCE, 1983-1984*, p. 45.

Durant le premier mandat du gouvernement du Parti québécois, des initiatives poussent vers une délégation de pouvoirs aux MO alors que d'autres ont l'effet de restreindre la marge de manœuvre existante. Le premier message inaugural du gouvernement annonce son intention « de mieux assurer aussi bien l'intégrité que l'efficacité de l'administration publique⁹¹ ». C'est ainsi qu'avec la LFP adoptée en 1978, certains pouvoirs de l'Office du recrutement et de la sélection du personnel (ORSP) et du MFP peuvent être délégués aux sous-ministres et dirigeants d'organismes, en matière de tenue de concours et de détermination du niveau des emplois⁹². Mais du même coup, la Loi pousse le régime du mérite existant à sa forme la plus exigeante en ne permettant aucun accès à un emploi de fonctionnaire, si ce n'est que par concours et surtout, en introduisant un système extrêmement rigide de nominations des fonctionnaires : les nominations doivent se faire en suivant le rang de qualification des personnes ayant réussi les examens, alors qu'auparavant le MO pouvait choisir dans une liste de personnes qualifiées⁹³. En outre, à peu près tous les champs de la gestion des ressources humaines deviennent réglementés, ce qui introduit une rigidité et un formalisme qui compliquent et ralentissent des processus antérieurement plus souples et plus rapidement adaptables.

Ce mouvement à contre-courant suscite une telle réaction dans l'Administration que la ministre de la Fonction publique entreprend des démarches en vue de mettre sur pied un comité bipartite de députés chargés « de lui faire ses recommandations sur une éventuelle révision de la loi⁹⁴ ». Les consultations entre les partis politiques mènent plutôt à l'utilisation du nouvel outil prévu à la réglementation de l'Assemblée nationale, à savoir la création d'une Commission parlementaire spéciale chargée d'examiner la problématique. Après avoir entendu des représentants de plusieurs groupes intéressés, la Commission produit un rapport à l'Assemblée nationale recommandant des changements importants (commission Bisaillon, du nom de son président). L'énoncé du mandat de la Commission spéciale ne laisse planer aucun doute quant à la nécessité

91 *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1977, vol. 10, nos 1-35, tome 1, p. 4.

92 Loi sur la fonction publique, c. 15, 1978; a. 7 et 51.

93 Il faudra un amendement à la LFP en 1999 pour revenir à cette situation où le MO peut choisir parmi toutes les candidatures qualifiées sur une liste de déclaration d'aptitudes, et ce, après trois modifications réglementaires visant à élargir la possibilité de choix des MO dans les niveaux établis au sein des listes de déclaration d'aptitudes.

94 Québec, 1982, *Rapport de la Commission Bisaillon : « Pour une fonction publique sensible aux besoins des citoyens, moderne, efficace et responsable »*, Commission spéciale sur la fonction publique, Assemblée nationale du Québec, 10 juin, p. 157.

d'apporter des modifications à la LFP de 1978 et la met sur la piste de l'efficacité et de la responsabilité de la fonction publique en regard du service au public et au gouvernement⁹⁵.

La Commission ne tarde pas à confirmer l'ampleur et la diversité des problèmes:

Dès sa création, la Commission spéciale a procédé à une phase intensive de rencontres et d'études qui lui ont permis de prendre davantage conscience de la multiplicité et de la diversité des problèmes ou difficultés que semble poser le cadre législatif et réglementaire actuel en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique québécoise⁹⁶.

L'intérêt démontré par les parties prenantes à l'intérieur de l'Administration (mais aussi à l'extérieur) ajoute du poids à ce diagnostic. Cette première expérience constitua un tournant dans l'implication des parlementaires dans l'examen de la gestion interne de l'État⁹⁷ (d'autant plus qu'elle avait été créée par le gouvernement), implication qui ne fera que croître au fil des décennies. Faisant le bilan de son expérience, la Commission établit une certaine ressemblance avec les «*Select Committees*» de type britannique, à la différence du pouvoir d'initiative que n'a pas celle du Québec; elle se trouve plus de parenté avec les comités spéciaux du Parlement fédéral canadien formés en 1980 et 1981⁹⁸. Le virage se manifeste également dans les deux conditions imposées par la Commission pour remplir son mandat, à savoir la «non-partisanerie» qui «crée les conditions psychologiques nécessaires à la formulation de conclusions et de recommandations unanimes en plus de favoriser un "engagement" des membres à l'égard de celle-ci» et l'«indépendance» par rapport au gouvernement⁹⁹. Il s'agit aussi d'un premier test de crédibilité pour cette nouvelle institution intervenant dans un contexte difficile sur le plan des relations de travail et des conditions budgétaires.

95 *Ibid.*, p. 136.

96 *Ibid.*, p. 3.

97 Il s'agit de l'une des deux premières commissions spéciales, l'autre étant la Commission parlementaire spéciale de la protection de la jeunesse, entités créées en vertu de l'article 141 du Règlement de l'ANQ. Québec, 1982, *Rapport de la Commission Bisailon: «Pour une fonction publique sensible aux besoins des citoyens, moderne, efficace et responsable»*, Commission spéciale sur la fonction publique, Assemblée nationale du Québec, 10 juin, p. 155.

98 *Ibid.*, p.155.

99 *Ibid.*, p. 157.

Les membres de la Commission spéciale, en rédigeant leur rapport, dressent un bilan positif de leurs travaux : ils perçoivent déjà la réceptivité de l'Administration à leurs propositions, considèrent avoir anobli leur fonction de député, voient dans ce type de commission un moyen d'information et de participation des citoyens, ainsi qu'un outil pour accroître le contrôle parlementaire sur l'Administration¹⁰⁰.

Dans un passage consacré à un « diagnostic sommaire », la Commission formule des jugements sévères sur la nature et les effets du cadre législatif et réglementaire en vigueur que nous synthétisons comme suit : renforcement de la réglementation en GRH qui a entraîné bureaucratisation, judiciarisation et confusion chez le personnel; omniprésence des organismes centraux et peu d'autonomie des gestionnaires en GRH; alourdissement de la GRH par les contrôles et vérifications; effets néfastes d'une application rigoureuse de la règle du mérite; absence totale d'imputabilité des gestionnaires de la fonction publique et nécessité de modifier le cadre légal pour remédier à la sous-représentation de certains groupes dans la fonction publique¹⁰¹.

Son mandat l'invitant à aller au-delà des strictes dispositions de gestion des ressources humaines pour s'intéresser au « rôle de la fonction publique », à « son efficacité et [à] sa responsabilité au service du public et de l'administration québécoise », la Commission a accordé beaucoup de place à des questions qui relèvent plus globalement de l'organisation et du fonctionnement de l'administration publique, à savoir le service aux citoyens et l'imputabilité de l'administration et du gouvernement, mais ses recommandations à cet égard ne seront pleinement intégrées dans une loi qu'en 2000 avec la Loi sur l'administration publique. La préoccupation à l'égard du service aux citoyens était présente dans le message inaugural de novembre 1980¹⁰² et dans le programme électoral du PQ au printemps 1981; le PM l'inscrit plus formellement dans le programme gouvernemental par la mise sur pied d'un Secrétariat aux relations avec les citoyennes et les citoyens sous la responsabilité d'un ministre délégué (septembre 1982) dont c'était le seul mandat (Bergeron, 1984, p. 311). La question de l'imputabilité était déjà portée par un courant d'implantation aux États-Unis et au gouvernement canadien, bien connu de la Commission¹⁰³.

100 *Ibid.*, p. 3 et 164.

101 *Ibid.*, p. 10-14.

102 *Débats de l'Assemblée nationale*, Québec, Session 1980, vol. 23, n^{os} 1-29, tome 1, p. 8.

103 Québec, 1982, *Rapport de la Commission Bisailon* : « Pour une fonction publique sensible aux besoins des citoyens, moderne, efficace et responsable », Commission spéciale sur la fonction publique, Assemblée nationale du Québec, 10 juin, p. 26.

Dans ses énoncés sur les « principes et objectifs centrés sur les citoyen(ne)s », la Commission jette les bases qui serviront de repères aux différentes modifications législatives dans les décennies suivantes, qui prendront en compte le service aux citoyens en l'exprimant sous forme de droits à la qualité et à l'efficacité des services et à l'égalité de considération de tous¹⁰⁴.

En se basant sur l'étude particulière qu'elle a commandée sur les mesures prises par les MO en vue de simplifier l'utilisation des services gouvernementaux par les citoyens, la Commission conclut au « faible degré de préoccupation des ministères et organismes gouvernementaux en cette matière » et y va d'une recommandation afin d'« accélérer le processus de déréglementation et de simplification des procédés administratifs en vue de faciliter l'accès aux services publics¹⁰⁵ ». Avec l'adoption de la Charte des droits et libertés de la personne au milieu des années 1970, de nouvelles exigences de non-discrimination et d'égalité des chances en emploi pesaient sur l'administration publique ; or le législateur n'avait pas pris la pleine mesure des effets non désirables du régime de mérite strict adopté dans la LFP de 1978 sur cette égalité des chances ni la commission Bisillon d'ailleurs. Tout en suggérant de changer la Loi, la Commission spéciale met surtout l'accent sur les lacunes à corriger du côté des méthodes de recrutement, de formation et de perfectionnement¹⁰⁶.

Le gouvernement donne suite à un grand nombre de recommandations de la Commission spéciale et propose, dès 1983, une refonte complète de la LFP qui énonce pour la première fois les grandes lignes de la mission de la fonction publique (dont celle de fournir au public des services de qualité), accentue le mouvement de délégation de pouvoirs aux MO, déréglemente en bonne partie la gestion des ressources humaines et introduit un peu de choix dans le processus de nomination des fonctionnaires en introduisant des niveaux dans la liste des personnes qualifiées. L'effet sur les structures n'est pas anodin : le ministère de la Fonction publique est aboli, une partie de ses responsabilités étant transférées au CT (classification, relations de travail, politiques de gestion) et les autres à un nouvel organisme, l'Office des ressources

104 *Ibid.*, p. 16.

105 *Ibid.*, p. 49.

106 *Ibid.*, p. 17.

humaines (ORH), qui intègre les mandats de l'ORSP, est lui aussi aboli, et la Commission de la fonction publique (CFP) est transformée en organisme quasi judiciaire¹⁰⁷.

Si la LFP de 1983 avait transféré aux hauts dirigeants de l'Administration beaucoup de pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines (avec non seulement la possibilité, mais aussi l'invitation à les déléguer à leurs gestionnaires), elle n'ouvrait aucune piste explicite relativement à la reddition de comptes, si ce n'est l'obligation implicite de répondre des pouvoirs délégués devant le délégateur et, à l'égard des autres instances centrales, de fournir les données et informations demandées.

L'accroissement de l'autonomie et de la singularisation des MO

Les travaux de la commission parlementaire Bisailon et, par la suite, l'adoption de la LFP de 1983 furent l'occasion d'amorcer les débats sur une nouvelle philosophie de gestion et, par voie de conséquence, sur un nouveau partage des responsabilités des divers acteurs et sur la reddition de comptes. La stratégie d'ensemble était sommairement dessinée : plus de responsabilité de gestion aux MO agissant à l'intérieur des balises émises par les instances centrales, avec une reddition de comptes des dirigeants politiques et administratifs selon leur sphère de responsabilités. Une distinction apparaissait dans le discours entre l'imputabilité interne (dans la chaîne hiérarchique administrative et vers le gouvernement) et l'imputabilité externe (à l'endroit des parlementaires). Le véritable régime d'imputabilité restait à définir et ne pouvait pas l'être uniquement par la reconfiguration des responsabilités dans le domaine des ressources humaines (Bernard, 1987, p. 123).

En transférant et en déléguant plus de pouvoirs aux MO, en réduisant la réglementation, en invitant les organismes centraux à formuler des politiques de gestion s'appliquant à l'ensemble des MO et en laissant la place à des politiques propres à chacun pour la prise en compte de ses particularités, en diminuant les contrôles *a priori* et tatillons au profit de contrôles *a posteriori*, la nouvelle philosophie de gestion misait sur une plus grande marge de manœuvre des dirigeants des MO afin qu'ils puissent prendre des décisions mieux adaptées à leur contexte particulier. Toutefois, cette latitude relative dans la prise de décision à l'intérieur des

107

La CFP est transformée en organisme indépendant chargé d'entendre les appels des fonctionnaires non syndiqués (avec l'ajout d'un droit d'appel pour tous les fonctionnaires lors des concours de promotion) et de surveiller l'application de la Loi.

paramètres généraux établis par le central s'assortissait de la nécessité d'en répondre, c'est-à-dire d'expliquer et de justifier les décisions prises, et de composer avec l'appréciation (sanctions).

Si les instruments permettant de traduire cette volonté de transferts de pouvoirs, de délégation aux MO, d'allègements des règles applicables à tous les MO étaient inscrits ou esquissés dans la LFP, les modalités de la reddition de comptes n'étaient pas explicitées. À compter de 1984 (la Loi ayant été adoptée en décembre 1983), le CT, qui avait hérité du mandat du défunt MFP en matière d'élaboration de politiques générales en GRH, et l'Office des ressources humaines consacrèrent plusieurs années à traduire ces nouvelles volontés, en déléguant, en révisant les quelques règlements qui subsistèrent, en transformant les autres en directives, orientations, politiques, programmes et autres appellations appropriées aux types de décision rendue par le CT. Lorsque jugé opportun, les textes prévoyaient une forme de suivi et de reddition de comptes par les MO, mais le plus souvent au moyen d'une formule passe-partout qui laissait toutes les options ouvertes et donnait l'impression que l'émetteur du texte n'avait pas encore décidé de quelle façon il vérifierait l'application de ses textes¹⁰⁸.

Une brèche était volontairement introduite dans l'uniformité de traitement des situations de gestion dans les MO (Bernard, 1987, p. 124); c'en était fini du « mur-à-mur » et les MO étaient même invités à proposer au besoin l'adoption de mesures convenant mieux aux particularités de leur organisation¹⁰⁹. La réalisation d'un bilan annuel de gestion des ressources humaines par le SCT à partir des bilans de chaque MO ne sera amorcée qu'en 1986.

Comme le texte du projet de plan de rénovation de l'administration publique réalisé en fin de mandat va en donner de nombreux exemples, le balancier s'était rapproché du point opposé à l'encadrement serré ayant prévalu jusqu'alors, les instances centrales s'en remettant davantage au bon vouloir et aux rythmes différents des MO pour apporter les nombreux et profonds changements souhaités.

108 « Le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme doit être en mesure de fournir aux représentants du Conseil du trésor l'information nécessaire à l'appréciation des résultats obtenus au regard de l'application de cette directive » (a. 13, *Directive concernant la dotation des emplois dans la fonction publique*, C.T. 194420 du 19 mars 2000 [La politique initiale datait du 9 avril 1985, C.T. 156020]).

109 Comme ce fut le cas pour les mesures adoptées par le CT visant à devancer les départs à la retraite dans certaines organisations. Voir Québec, 1986, *Pour une rénovation de l'administration publique*, SCT, p. 51.

La démarche de «rénovation de l'administration publique»¹¹⁰

Le choc provoqué par la crise des finances publiques durant le deuxième mandat du PQ fit émerger au gouvernement une préoccupation et un discours sur le changement qui vinrent colorer la dynamique de la réforme administrative, cristallisée par la démarche visant la «rénovation de l'administration publique». Le plan d'action qui en a découlé en juin 1986 établit un diagnostic sur les difficultés administratives admises publiquement, traduit les grandes lignes de la philosophie de gestion proposée et suggère une série de changements, dont plusieurs sont majeurs, dans le fonctionnement de l'Administration. La démarche, esquissée en avril 1982 et mise en branle en octobre 1984 par un mandat donné au Secrétaire du CT, se poursuivit jusqu'en juin 1986, six mois après l'arrivée au pouvoir du Parti libéral. Son grand mérite a été de traduire l'analyse que certains acteurs administratifs de l'époque faisaient du fonctionnement de l'Administration gouvernementale et des correctifs envisagés, en plus de léguer un plan d'action au gouvernement suivant. Bien que le plan proposé n'ait pas été mis en œuvre durant la période à étude, nous traitons cette démarche comme un événement en raison de l'analyse précieuse qu'elle nous fournit sur le fonctionnement du gouvernement et de l'Administration.

C'est à un comité formé de hauts fonctionnaires de MO qu'est confiée la direction de la démarche de réflexion et de consultation¹¹¹. Cette démarche participative visant à mobiliser les hauts dirigeants et l'ensemble des gestionnaires de la fonction publique est sans précédent par son ampleur (nature et envergure des questions abordées) et par le nombre de personnes consultées (5 447)¹¹², dont les 780 gestionnaires sondés au moyen d'un questionnaire écrit (70,6 % de réponses). Jamais les gestionnaires de différents niveaux hiérarchiques n'avaient été sollicités directement pour commenter des questions de fond de la gestion publique, le SCT faisant preuve d'une grande ouverture en lançant et en soutenant cette démarche, en plus d'associer des membres de l'équipe de direction de l'ENAP tout au long de la réflexion. Les gestionnaires étaient

110 Pour une analyse plus poussée du plan de rénovation, consulter notre thèse (Bazinet, 2017, Appendice I, note 13, p. 587-606).

111 Ce comité se présentait comme responsable de la publication et de la diffusion du plan d'action, mais son rôle semblait se limiter à ces actions : « Dès lors, il reviendra aux instances visées de prendre les moyens opérationnels appropriés pour traduire le tout dans le vécu de l'administration publique » (Québec, 1986, *op. cit.*, p. 3).

112 Soit 374 hors cadres (sous-ministres, dirigeants, sous-ministres adjoints et associés), 2 556 cadres supérieurs, 2 517 membres du personnel de maîtrise. *Rapport annuel 1984-1985*, Office des ressources humaines, 1985, p. 68.

non seulement invités à faire des suggestions sur les moyens, mais aussi à s'exprimer sur les problématiques, les besoins et les finalités touchant l'Administration.

Manifestement, la démarche de rénovation de l'administration publique se trouve en partie engendrée par les comparaisons avec l'externe en vue de donner suite à «la volonté gouvernementale d'améliorer l'efficiency et l'efficacité des services publics¹¹³». Sous le titre de *La signification de la démarche*, le plan de rénovation évoque le contexte social et économique qui «place l'administration publique devant de nouveaux défis». La concurrence accrue avec des sociétés étrangères est soulignée et l'administration publique doit contribuer à l'effort requis. Elle se fait donner en exemples des «organisations performantes». Le jugement qui est indirectement porté consiste à ne pas considérer l'administration publique comme performante; les valeurs des «organisations performantes» deviennent la nouvelle référence, des impératifs même, à savoir l'excellence, l'efficiency et l'efficacité des services¹¹⁴. Le texte mentionne néanmoins que l'administration publique se trouve bien équipée et se montre ouverte aux influences externes¹¹⁵.

Plusieurs des cinq principes directeurs à la base du plan imprégneront la réflexion et l'action du gouvernement et de l'administration dans les décennies suivantes:

- 1 Le service au public est la raison d'être de l'administration publique;
- 2 L'administration publique agit à l'intérieur du cadre établi par le gouvernement;
- 3 L'administration publique prend appui sur la compétence et la mobilisation de ses ressources humaines;
- 4 L'administration publique met l'accent sur les résultats de ses actions;
- 5 L'administration est fondée sur la responsabilité¹¹⁶.

113 Québec, 1986, *Pour une rénovation de l'administration publique*, SCT, p. 7.

114 *Ibid.*, p. 8.

115 *Ibid.*, p. 9-10.

116 *Ibid.*, p. 10-11.

Les deux premiers principes, ainsi que la partie du troisième concernant la compétence, avaient été insérés dans la LFP de 1983¹¹⁷ ; le thème de la mobilisation du personnel est relativement nouveau et se trouve lié à des préoccupations de productivité bien affichées ; les principes concernant les résultats et la responsabilité avaient déjà été présentés lors de l'introduction du budget de programmes en 1973-1974, mais n'avaient pas encore été concrétisés de façon marquante dans des dispositifs institutionnels.

Le projet de plan de rénovation s'articule autour de cinq cibles auxquelles sont greffées les pistes d'action. Les éléments de diagnostic soutenant chaque cible ne sont pas attribués à une instance centrale, mais sont tirés d'un collectif anonyme, car ces éléments «se dégagent de la synthèse de la consultation faite auprès des MO et des gestionnaires¹¹⁸». Suivent des indications sur le sens et la portée de la cible, puis les actions à entreprendre avec des explications sur les modalités de la mise en œuvre.

La première cible retenue, *l'amélioration des services à la clientèle*, repose sur le constat que l'Administration n'est pas assez préoccupée par le citoyen, malgré la volonté manifestée par le gouvernement et les gestes posés depuis 1981. *L'accroissement de la productivité*, deuxième cible du projet de plan d'action, passe le message que l'administration doit améliorer sa performance. La troisième cible, consacrée au *développement de la gestion des ressources humaines*, repose sur des éléments de diagnostic provenant des gestionnaires. La quatrième cible, relative à *l'implantation de l'évaluation de la gestion*, s'amorce sur le constat d'une lacune importante dans le processus normal de gestion : l'évaluation de programmes n'est pas implantée malgré 15 ans d'efforts. Le projet culmine avec une cinquième cible d'envergure, soit *l'instauration d'un régime d'imputabilité*.

Quelles **conclusions** tirer de ce projet de plan d'action sur la rénovation de l'administration publique du point de vue de la coordination gouvernementale et de la coopération IO?

- En adoptant une philosophie de gestion accordant plus de pouvoirs aux MO dans la gestion de leurs programmes et de leurs ressources et misant sur des contrôles *a posteriori*, en associant les dirigeants administratifs et les gestionnaires à une réflexion sur la rénovation

117 « La fonction publique a pour mission de fournir au public les services de qualité auxquels il a droit, de mettre en œuvre les politiques établies par l'autorité constituée et d'assurer la réalisation des autres objectifs de l'État » (RLRQ, chapitre F-3.1.1, a. 2).

118 Québec, 1986, *Pour une rénovation de l'administration publique*, SCT, p. 13.

de l'administration publique, en les consultant sur les actions pour y donner suite, en les considérant comme partie prenante dans l'implantation des changements, en reconnaissant les différences dans les moyens dont ils disposent, dans leurs spécificités et leurs rythmes, les instances centrales traitent les MO comme des partenaires et renforcent leur identité propre. Les points de vue des gestionnaires sont rapportés sans être commentés, tel cet énoncé où les gestionnaires indiquent vouloir plus de responsabilités, mais pas de nouveaux mécanismes de reddition de comptes, contrairement à ce qui sera proposé sous le second volet du plan;

- La coopération IO est abordée directement dans le document pour révéler l'existence d'ententes de services entre MO en régions, preuve que le cadre de gestion en place le permet. Plusieurs propositions concrètes sont faites par les gestionnaires en régions pour aller plus loin dans la coopération IO et des obstacles à cette coopération sont relevés dans le cadre de gestion des ressources humaines. Toutefois, le plan d'action ne propose rien d'autre que de continuer à conclure des ententes de services en régions et ne mentionne pas d'actions particulières visant à réduire les obstacles à la coopération IO, si ce n'est de façon indirecte par la révision des cadres de gestion des ressources;
- La reconnaissance de la spécificité des MO et l'accroissement de leurs pouvoirs les placent dans un contexte plus propice pour s'engager de leur propre initiative dans des actions avec les autres MO, ce qui constitue l'essence de la coopération IO;
- Le travail interministériel est valorisé dans la réflexion sur les mesures et leur mise en œuvre, les MO étant désignés comme responsables ou partenaires dans la plupart des actions et, dans quelques actions, le comité des directeurs de personnel (Comité consultatif de la gestion du personnel ou CCGP) est même reconnu comme partenaire de réalisation;
- Plusieurs mesures proposées sont empruntées aux pratiques du marché; les adaptations au contexte de l'administration publique ne sont pas toujours au point. Une dimension jugée importante, à savoir la sanction eu égard aux résultats obtenus, soulève des difficultés de transposition non résolues dans l'univers de l'administration publique;
- La plupart des dimensions d'un régime d'imputabilité ne sont pas en place ou sont incomplètes;

- › Le premier volet de l'imputabilité, la «responsabilisation» des gestionnaires, est à peine amorcé en gestion des ressources humaines et très peu dans les autres secteurs de ressources, comme en témoignent les nombreuses pistes d'actions suggérées, tant de la part des instances centrales vers les MO qu'à l'intérieur des MO;
- › Le partage des responsabilités en matière d'évaluation de programmes n'est pas aussi clair que la responsabilité à l'égard des programmes (qui incombe aux MO): le MO est présenté comme le premier client des évaluations, mais le Conseil exécutif peut commander des évaluations et le CT peut discuter avec les MO pour convenir des évaluations à mener, alors que les trois entités seront intéressées aux résultats de ces évaluations;
- › Les voies de reddition de comptes proposées à l'interne annoncent des chevauchements entre les deux plus hautes autorités du gouvernement (Conseil exécutif et Conseil du trésor), sans indication sur la façon de concilier des évaluations potentiellement divergentes. En effet, l'évaluation des personnes en autorité dans les MO (les ministres, les sous-ministres et dirigeants d'organismes, avec l'aide du Secrétaire général pour ces derniers) continuera de relever du premier ministre, alors que l'évaluation des organisations, jusque-là effectuée en filigrane et partagée par le Conseil exécutif et le Conseil du trésor à travers la revue annuelle de programmes (pour le budget) et les décisions sur les programmes, deviendrait une responsabilité explicite du Conseil du trésor;
- › La voie de la reddition de comptes externe devant l'Assemblée nationale, qui s'ajouterait aux deux volets de la reddition de comptes à l'interne, est peu balisée et permet uniquement de faire comparaître les organismes, les ministères en étant exemptés;
- Un décalage important apparaît entre l'ampleur des conditions favorables à réunir pour réussir ces changements et les échéanciers proposés.

La proposition d'implanter un «véritable» régime d'imputabilité annonce une intention de mieux articuler un changement important, déjà amorcé avec la LFP de 1983, dans la dynamique de coordination des activités gouvernementales, tout en jetant les bases d'une plus grande coopération IO. Qu'advient-il de cet ambitieux plan d'action entre les mains d'un nouveau gouvernement qui se fait élire avec un programme de réduction du rôle de l'État?

La coopération interorganisationnelle et la coordination au Québec: la situation de 1985 à 1994 (période 3)

Ce chapitre est consacré à la période couvrant les deux mandats électoraux du Parti libéral du Québec (1985-1994). Nous avons retenu pour cette période dix événements marquants du point de vue de la coordination, de la coopération et de la spécialisation. Nous allons poursuivre dans la figure 4.1 la numérotation des événements amorcée aux schémas précédents et l'analyse portera sur ces événements. Cette période se révèle très importante dans l'évolution des mécanismes et instruments de coordination/coopération par certaines innovations, mais surtout par la consolidation des changements en chantier.

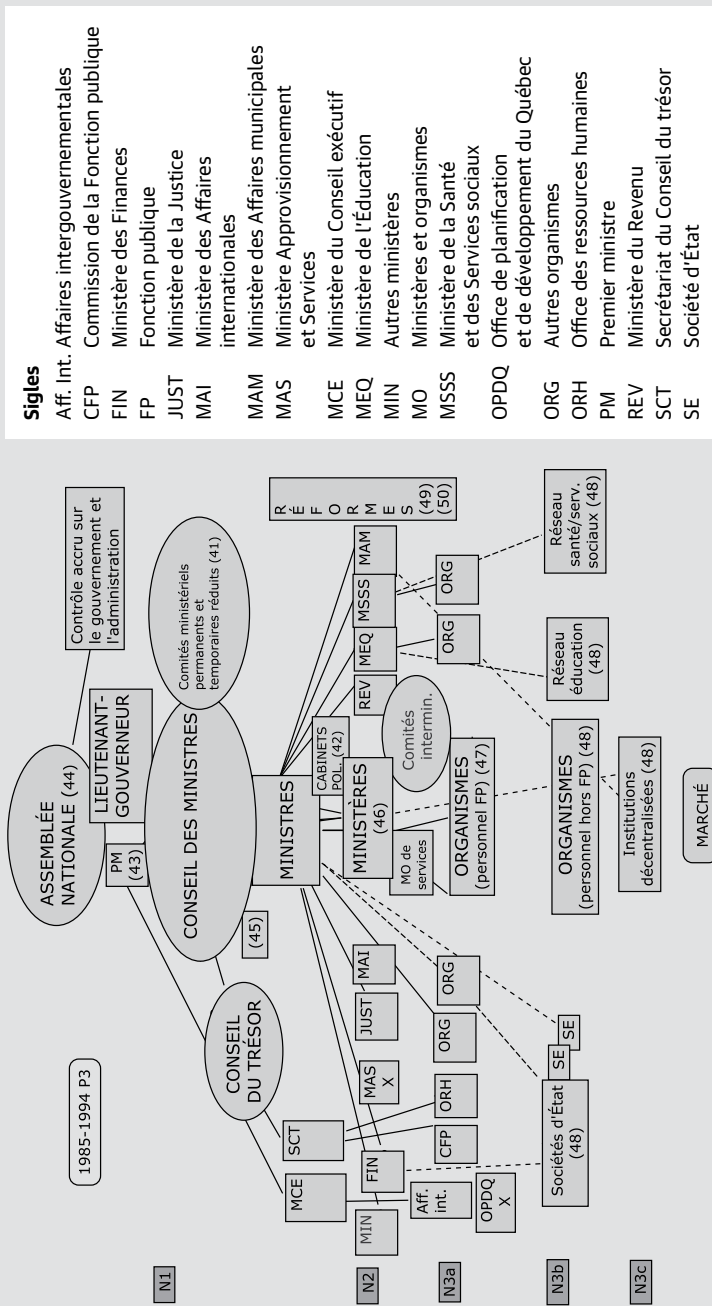
1 / La situation de la spécialisation, de la coordination et de la coopération

1.1 / Un aperçu de la période 1985-1994

Le Parti libéral du Québec (PLQ), avec Robert Bourassa de nouveau à sa tête, remporta l'élection du 2 décembre 1985. Son programme électoral et de gouvernement annonçait, entre autres cibles, une révision de la place de l'État dans la société, des réformes, de la déréglementation, des privatisations et une diminution des déficits.

Réélu en septembre 1989 pour un deuxième mandat, le gouvernement a pu profiter d'une période d'embellie sur le plan économique dans la dernière partie des années 1980 et a réussi à réduire le déficit budgétaire courant. Mais la situation économique s'assombrit durant le deuxième mandat et les déficits reprennent la voie ascendante au point d'atteindre 4,9 milliards de dollars en 1993-1994 et 5,7 milliards en 1994-1995 (Québec, 1996, p. 13).

FIGURE 4.1 / Spécialisation, coordination et coopération au Québec: 1985-1994 (P3)



Source : Inspiré du modèle général de Bouckaert, Peters et Verhoest, 2010, p. 77.

Descriptif : (N°) Instruments de coordination

- (41) Réorganisation autour du Conseil des ministres. Diminution de moitié du nombre de comités ministériels permanents; élimination du comité des priorités, mais priorisation dans les comités permanents. Des comités ministériels temporaires rattachés aux permanents.
- (42) Rôle des cabinets politiques : fonctions de vigilance, d'équilibre, de police d'assurance ou de contrepois à l'égard des hauts fonctionnaires. Un peu moins de ressources. Politisation accrue de la haute fonction publique qui descend plus bas dans la hiérarchie.
- (43) Consolidation du rôle déjà prédominant du premier ministre (PM) dans la coordination gouvernementale par un PM Bourassa avec sept ans d'expérience. Durant les huit derniers mois, un nouveau PM qui utilise à fond ses pouvoirs pour remodeler le Conseil des ministres et les ministères.
- (44) Réforme parlementaire et contrôle accru du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif et l'Administration qui tarde à se concrétiser. Beaucoup de consultations publiques sur des projets de politiques passent par les commissions parlementaires. Pressions des travaux de la commission Lemieux-Lazure sur le gouvernement qui adopte la plupart de ses recommandations.
- (45) Des engagements de réduire le rôle et les structures de l'État. Une première : création de comités pour suggérer les changements requis. Coup de frein à la croissance de l'État. Transferts de responsabilités aux réseaux et instances décentralisées; plus de place au privé et au communautaire. Virage vers un État animateur.
- (46) Plus de modifications apportées aux missions, aux noms et aux structures des ministères que le gouvernement précédent.
- (47) Diminution du nombre d'organismes, d'un côté, création de nouveaux organismes, de l'autre, pour revenir au niveau de 1985.
- (48) Réformes diverses touchant les organismes autonomes hors fonction publique inspirées par la révision du rôle de l'État: transferts de responsabilités et de fardeaux financiers de l'État central aux instances décentralisées. Transfert de responsabilités et de pouvoirs de taxation foncière aux commissions scolaires; long processus de réforme axé sur le citoyen dans la santé et les services sociaux et décentralisation. Emergence des organismes communautaires dans l'organisation des services en santé et services sociaux.
- (49) Réforme administrative : période de consolidation, sous le signe de la « rigueur » budgétaire constante, plus axée sur les processus que les structures. Le ministère du Conseil exécutif (MCE) assume le leadership, donne la parole aux MO et met les autres organismes centraux en
- appui : haute période de concertation, avec l'ajout des syndicats. La politique sur l'amélioration de la qualité des services sert de plan d'ensemble dans le second mandat.
- (50) Opération de réaligement de l'administration publique. Leadership du MCE supervisé par le niveau politique. La qualité des services aux moins coûts vient colorer la démarche qualité. On compte sur la mobilisation de l'ensemble du personnel malgré des gels et diminutions de salaires.

Les accords de libre-échange avec les États-Unis et le Mexique, ainsi que les accords internationaux sur le commerce, viennent mobiliser les capacités d'adaptation des entreprises et du gouvernement dans une conjoncture d'ouverture où le Québec dépend déjà fortement de ses exportations.

Tout au long de ses deux mandats, le gouvernement libéral dut consacrer beaucoup d'énergie aux questions constitutionnelles, sur l'initiative du gouvernement conservateur de Brian Mulroney qui voulait corriger le rapatriement de la Constitution de 1982, adopté malgré les protestations du Québec: les longues négociations menèrent à l'Accord du lac Meech, à son rejet trois ans plus tard, puis dans la foulée, à un autre accord, celui de Charlottetown, qui fut défait par référendum, même au Québec. Les discussions se poursuivirent néanmoins à l'Assemblée nationale sur l'avenir du Québec au sein du Canada. Le gouvernement éprouva aussi de durs moments avec la crise d'Oka où un affrontement entre les autochtones de l'endroit et les services policiers conduisit à la mort d'un policier. L'armée dut être appelée en renfort et la crise dura plusieurs mois, l'une des plus difficiles pour le PM Bourassa (Bourassa, 1995, p. 233).

Désireux de modifier la place de l'État dans la société, le gouvernement procéda à plusieurs changements dans ses structures et son fonctionnement, mais demeura aussi interventionniste à plusieurs égards que les gouvernements précédents, comme nous le verrons plus loin.

1.2 / La spécialisation, les mécanismes de coordination et de coopération IO

1.2.1 / Le changement au niveau 1: l'appareil politique

La structure et le fonctionnement du Conseil des ministres

En considérant l'ensemble de ces événements, les principales caractéristiques de la coordination gouvernementale sur le plan politique durant la période 3 se présentent ainsi. Le système de décision et de coordination gouvernementale mis au point avant 1976 s'est déployé avec quelques innovations et consolidé dans son fonctionnement durant la période du gouvernement péquiste. Durant la période 3, le gouvernement du PLQ maintient les principales caractéristiques structurelles et fonctionnelles tout en concentrant les mandats et les structures et en procédant à d'autres innovations.

Ainsi, les principales caractéristiques du dispositif québécois de décision centrale et de coordination interministérielle que M. Louis Bernard reconnaissait durant la période 2 se maintiennent durant la période 3 (à

l'exception de l'expérience des ministres d'État). S'il y a continuité sur le fond, plusieurs aspects distinguent l'approche du gouvernement de M. Bourassa. Bien que son Conseil des ministres (CM) compte autant de ministres que les précédents, il opte pour une structure de coordination autour du CM allégée et plus concentrée, obtenant ainsi *de facto* une perspective élargie en matière de coordination même si le Comité des priorités n'est pas reconduit. Les pouvoirs du Comité de législation sont renforcés, les experts en législation du ministère de la Justice doivent être impliqués plus tôt dans le processus par les MO, une implication de nature à accroître l'efficacité de la démarche, les problèmes étant interceptés en amont.

À cette structure simplifiée viennent se greffer plusieurs comités ministériels temporaires sur des thématiques spécifiques agissant sous les comités permanents et bénéficiant des services de leur secrétariat. Un comité permanent spécialisé, sur le Grand Montréal, viendra s'ajouter en 1990, puis l'organisation se complexifiera avec l'entrée en scène d'un ministre délégué aux Affaires régionales et l'ajout de nouveaux secrétariats, dont l'un, le Secrétariat à la planification, a un mandat polyvalent.

Les comités ministériels permanents conservent pour l'essentiel les mêmes mandats qu'auparavant, mais avec un enrichissement substantiel : en l'absence d'un comité des priorités, chaque comité permanent reçoit le mandat de dégager des orientations, de proposer des priorités d'action et de prendre des initiatives ; des visées de concertation et d'arbitrage sont explicitement énoncées. La préoccupation pour la cohérence gouvernementale et le traitement des problématiques transversales est bien présente, car en plus des comités ministériels qui s'ajoutent selon les besoins (plusieurs, en raison des traités de libre-échange), les secrétariats ont à présider ou à soutenir un grand nombre de groupes de travail interministériels. D'ailleurs, la portée interministérielle du rôle des secrétariats permanents se révèle dans les types de mandats qu'ils réalisent à la demande de leur Comité. Les secrétariats ont dans leur mandat une incitation à prendre des initiatives : les mentions qu'en font les rapports annuels du ministère du Conseil exécutif (MCE) les situent dans l'interministériel. Un changement qui survient en fin de période est présenté comme un nouvel outil de coordination interministérielle : une direction des communications est créée pour regrouper la part des mandats de communication des secrétariats.

D'entrée de jeu, le gouvernement libéral allège le MCE de sept mandats transversaux qu'il confie à divers ministères. Les missions transversales qu'il maintient au MCE s'appuient sur des secrétariats qui utilisent à fond

la structure des réseaux de répondants assignés à la thématique dans les MO (et même dans les régions pour le Secrétariat à la jeunesse) et misent sur des groupes de travail interministériels qu'ils président ou qu'ils soutiennent.

L'ensemble de ces allègements et regroupements amène une diminution significative des effectifs et des budgets alloués au MCE comparativement au gouvernement précédent, une situation qui se maintiendra durant la période. Au besoin, le MCE utilisera une approche qui a fait ses preuves en se faisant prêter des ressources temporairement par les ministères.

L'arrangement institutionnel ainsi dessiné va s'avérer malléable et efficace pour ce gouvernement au regard de plusieurs indicateurs d'activités. Il fera adopter beaucoup plus de lois, plus d'ententes intergouvernementales et plus d'interventions administratives majeures que les gouvernements précédents. Le niveau d'interventions de consultation et de concertation est inférieur aux gouvernements précédents tout en étant plus manifeste dans la deuxième partie du mandat, où il se bute à des résistances d'un côté (municipalités) tout en produisant, de l'autre, des innovations intéressantes en matière de relations de travail (avec les syndicats, le milieu patronal et les associations communautaires).

Les cabinets politiques

Sous les libéraux de M. Robert Bourassa, durant cette période, le rôle du cabinet du PM et des cabinets politiques des ministres paraît être dans la continuité des gouvernements précédents, avec une légère diminution du budget alloué au personnel politique par rapport au gouvernement du PQ. Le retour d'un PM expérimenté en la personne de M. Bourassa, qui avait une haute opinion de la compétence, de la neutralité et du sens de l'État de la haute fonction publique, a fait en sorte qu'il n'y a pas eu de purge chez les hauts fonctionnaires et que le PM, avec le recul, s'est montré satisfait de l'équilibre obtenu entre la haute fonction publique et les cabinets politiques, le rôle de ces derniers étant, selon lui, d'exercer des fonctions de vigilance, d'équilibre, de police d'assurance ou de contrepoids à l'égard des hauts fonctionnaires. Par ailleurs, les nominations partisans chez les titulaires d'emplois supérieurs se sont poursuivies. Selon l'analyse d'experts (politologues), on observe une politisation accrue de la haute fonction publique et cette politisation descend plus bas dans la hiérarchie.

Le rôle clé du premier ministre

Durant cette période, nous assistons à la consolidation du rôle déjà prédominant du PM à la tête de l'État. M. Bourassa, ayant reconquis la direction de son parti et du gouvernement après une éclipse de plusieurs années, bénéficie en partant d'une longue expérience de sept ans comme PM ; il a un ascendant incontesté sur son parti, connaît bien la fonction publique et les personnes les plus influentes de la société civile. Préférant les relations bilatérales aux échanges en grands groupes, il organise la coordination de l'action gouvernementale en conséquence, en limitant le nombre d'acteurs clés à la tête des comités ministériels permanents, en faisant confiance et en déléguant à ses ministres et à son entourage. Bien au fait des grands pouvoirs du PM, il en joue à fond, à sa manière, subtile pour son entourage, opaque pour des observateurs externes. Il évite les confrontations directes et utilise divers moyens pour amener ses interlocuteurs à adhérer à ses idées, jouant au besoin la coopération ou le conflit en se servant de ses alliés. Fort soucieux d'éviter des situations pouvant mettre son gouvernement dans l'embarras, il veille à ajouter des règles de conduite pour les ministres afin d'empêcher tout conflit d'intérêts (instauration de fiducie sans droit de regard) ainsi qu'un « code d'éthique » pour le parti.

La réforme parlementaire

La partie de la réforme parlementaire de 1984 visant à accroître le contrôle des députés sur le gouvernement et l'Administration ne lève pas plus durant le premier mandat libéral que sous le gouvernement précédent, malgré les promesses énoncées dans le premier programme du nouveau gouvernement d'une plus grande implication des députés et d'une diminution de la législation. Dans les faits, il y eut plus de lois durant cette période qu'à toute autre période et les commissions parlementaires prennent à peine plus d'initiatives qu'antérieurement. Le gouvernement avait montré cette ouverture bienveillante envers les députés, mais sans stratégie précise, une sorte de passage obligé pour un nouveau gouvernement. Maître du jeu en vertu de sa nette majorité à l'Assemblée nationale du Québec (ANQ), le gouvernement utilise souvent les mesures de suspension des règles parlementaires habituelles pour faire adopter les projets de loi qu'il juge indispensables, au grand dam des opposants.

Les principaux changements qui ont un effet sur la coordination gouvernementale et la coopération interministérielle surviennent durant le deuxième mandat grâce au travail de députés des deux partis et à contre-courant des préférences du gouvernement en place qui finit par

s'y rallier devant le défi budgétaire. Le principal déclencheur ne vient pas du gouvernement, ni des députés, mais d'une obligation de bilan prévue dans la Loi sur la fonction publique (LFP) de 1983. Le mécanisme prévoyait un rapport du gouvernement sur l'état de l'application de la loi déposé à l'ANQ et l'obligation de tenir une commission parlementaire dans un délai d'un an. Cela a eu pour effet de ranimer l'intérêt des députés pour les questions de gestion de l'administration publique, sur le service aux citoyens, sur la productivité et la reddition de comptes des ministres et des administrateurs devant les députés. Les travaux de la commission parlementaire, qui s'étalent sur une période de neuf mois, avec des études, des sondages, des appels à mémoires, des auditions et un rapport consensuel, provoquent d'importantes frictions entre les députés de la commission, d'une part, et le président du Conseil du trésor (CT), le Secrétaire général du gouvernement et les sous-ministres, d'autre part. Alors que le gouvernement estime que la LFP de 1983 est toujours valable et que certains résultats attendus prennent plus de temps à se concrétiser en raison de l'ampleur de la réforme et de sa complexité, les députés, tout en convenant que la Loi est adéquate, portent un jugement plus sévère sur sa mise en œuvre et en impute une part de la responsabilité au CT, une critique que le président du CT écarte en mentionnant que les responsabilités sont partagées entre plusieurs acteurs. Un constat qui aura des échos durant la période suivante sur le partage des responsabilités entre les acteurs centraux.

Déjà bien préparés par les travaux de la commission Bisailon de 1982, qui avaient fortement critiqué la gestion gouvernementale et soumis des recommandations utilisées par le gouvernement pour réformer la LFP, les parlementaires de la commission Lemieux-Lazure se montrent peu satisfaits de l'action gouvernementale et soumettent 47 recommandations¹. Toute cette pression exercée sur le gouvernement produit des effets importants sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique : le gouvernement et ses organismes centraux s'emploient à donner suite à la plupart des recommandations de la Commission et certaines parmi celles qu'ils ont ignorées furent adoptées par le gouvernement suivant.

1 Québec, 1991, *Au service du citoyen, la raison d'être de la fonction publique du Québec, rapport final* (dit rapport Lemieux-Lazure), Assemblée nationale du Québec, Commission du budget et de l'administration, 17 décembre 1990.

Parmi les mesures découlant des travaux de la Commission, adoptées sous le gouvernement libéral et ayant le plus d'incidence sur la coordination gouvernementale, mentionnons : la fin de la résistance des ministres et des dirigeants administratifs à l'imputabilité interne et externe ; l'établissement d'une reddition de comptes interne des sous-ministres et dirigeants d'organismes devant le Secrétaire général du gouvernement sur décision du CM, sur la base d'attentes déterminées annuellement par le CM ; l'adoption, pour cinq ans, de la politique gouvernementale sur l'amélioration des services aux citoyens avec un suivi annuel ; l'adoption d'un régime d'imputabilité des dirigeants politiques et administratifs sur leur gestion administrative devant les députés, par une loi et la tenue de la première audition des dirigeants d'un organisme sous ce nouveau régime ; la mise en place de moyens structurants ayant un effet sur le service aux citoyens (qui seront plus tard incorporés dans la Loi sur l'administration publique [LAP] de 2000) ; l'implantation progressive de programmes de formation et d'éléments de processus pour améliorer le service et l'imputabilité. Signe que la situation apparut problématique aux membres de la commission Lemieux-Lazure, une recommandation énonce une règle de pratique en matière de coopération IO pour les situations impliquant plusieurs organisations, le SM responsable du programme concerné devant assumer la direction dans la recherche de la solution et en être tenu responsable.

D'autres sujets abordés durant les auditions des témoins volontaires auront des effets sous le gouvernement libéral, comme l'intégration d'organismes centraux de services au CT ou le calcul du coût de revient des produits et services. D'autres effets se feront sentir sous le gouvernement suivant, comme la révision du régime de qualification des employés occasionnels et la révision de la Loi sur l'administration financière (LAF).

Signe que l'encadrement institutionnel pour l'imputabilité externe n'est pas au point, la Commission recommande, faute d'un consensus sur cette question, qu'une sous-commission de l'ANQ se penche sur la question. Au total, six recommandations furent dirigées vers l'ANQ, plusieurs découlant d'une sous-utilisation du potentiel de contrôle parlementaire créé par la dernière réforme. Quatre recommandations visent à modifier le Règlement de l'ANQ pour la contraindre, ainsi que ses commissions parlementaires, à des pratiques visant à renforcer le contrôle parlementaire sur l'Administration. Ces contraintes sont aussi de nature à modifier le cours de la coordination gouvernementale, car toute exposition publique additionnelle de l'action du gouvernement et de l'Administration entraîne des conséquences en amont pour le politique et l'administratif.

En plus de l'imputabilité externe, les députés se chargent d'inscrire dans des dispositions légales contraignantes une autre recommandation de la Commission, celle visant à diminuer le nombre de niveaux hiérarchiques en procédant indirectement par l'obligation de réduire les effectifs-cadres de 20 % ; le gouvernement obtient en plus (était-ce une contrepartie de l'imputabilité externe ?) l'obligation légale de réduire l'ensemble des effectifs de la fonction publique de 12 %.

Le rôle de l'État

Le gouvernement précédent ayant ouvert la porte à une remise en question, le programme de gouvernement du PLQ avait beau jeu d'annoncer une modification importante du rôle et de l'ampleur de l'État en le transformant en État animateur, en allégeant le gouvernement et la fonction publique et en privatisant des sociétés d'État. Les trois comités rapidement mis sur pied firent diligence pour soumettre des plans d'action de nature à changer radicalement les structures et le fonctionnement de l'État. Les résultats à court terme furent modestes : peu de suites sur la déréglementation dans la foulée du rapport Scowen avant que le gouvernement de M. Daniel Johnson reprenne la réflexion au cours de la neuvième année du mandat, avec un effet immédiat de diminution sensible du nombre de règlements adoptés. À la suite du rapport Fortier, il y eut quelques privatisations et cessions d'actifs, à la marge, sans toucher aux sociétés les plus stratégiques. Nous pouvons observer la diminution du nombre d'organismes autonomes dans un premier temps, mais la création de nouveaux organismes ramène, finalement, la barre au niveau initial ; la rationalisation des dépenses conduit à une diminution du déficit courant durant le premier mandat, mais est suivie d'une remontée vers de nouveaux sommets durant le second mandat frappé par une récession persistante ; les effectifs de la fonction publique sont en croissance durant plusieurs années avant le coup de barre de fin de mandat imposé par l'impasse budgétaire. Cependant, plusieurs recommandations du rapport Gobeil sur le fonctionnement et les structures des organismes eurent des suites plus tard dans le mandat libéral et même sous le gouvernement suivant.

Ce ne fut pas un démantèlement ni un bouleversement de l'État, mais un message de la fin de la croissance, un tournant dans la conception de l'État et l'amorce d'une nouvelle époque avec une réflexion élargie sur le management public, sa productivité, son coût et sa reddition de comptes. Si le courant idéologique néolibéral de l'époque incite fortement à adopter un discours et des stratégies de réformes, la récession

économique prolongée, la conjoncture canadienne et internationale ainsi que l'ouverture des marchés ont pour conséquence de créer des obligations d'adaptation de la société et de l'État.

Et plus globalement, un virage est amorcé dans le rôle de l'État, laissant plus de place au secteur privé avec une vive préoccupation, et quelques initiatives, pour les coûts des programmes et services, pour la rationalisation des dépenses et la réduction des effectifs. Tous ces travaux des comités et de la commission Lemieux-Lazure avaient ouvert de nombreuses pistes de réflexion qui allaient servir de références aux dirigeants politiques et administratifs et, souvent, produire leurs effets. L'incidence de ces analyses sur les programmes gouvernementaux eux-mêmes fut limitée, sauf sur la dévolution de responsabilités à des instances décentralisées en leur transférant aussi une partie de la charge financière. Bien que moins pratiquée qu'à la période précédente, la consultation et la concertation furent utilisées pour de grands dossiers et conduisirent à des innovations et à des changements importants, mais pas toujours consensuels.

1.2.2 / Les changements au niveau 2 : les ministères

L'élan visant l'élargissement des missions de l'État et la spécialisation de ses structures observé depuis 1960 se maintient durant la période du gouvernement libéral, malgré la volonté annoncée de changer l'État. Le programme de gouvernement promet moins de lois, d'État et de bureaucratie : les faits montrent que pour atteindre ses objectifs et faire face à la conjoncture de l'époque, il se montre plus actif que le gouvernement précédent à certains égards, notamment en matière de modifications aux ministères et organismes.

Ainsi, le gouvernement de cette période a été le plus actif, depuis les années 1960, dans les mouvements institutionnels touchant les ministères avec 24 (contre 21 pour le gouvernement précédent du PQ), en procédant surtout à la fusion ou à l'intégration d'un ministère à un autre ministère ou organisme (7), au remplacement d'un ministère par un nouveau ministère ou organisme (6) ou à l'intégration d'une partie de ministère à un autre (5) (voir le tableau 4.1). Le PM Bourassa n'ayant pas été friand de remaniements de ministères, cette performance n'aurait pas été dominante s'il n'y avait pas eu le coup de barre donné par le PM Johnson lors de la formation de son cabinet durant la dernière année du mandat en 1994 : il fusionna ou intégra huit ministères, en maintint 18 avec 21 ministres (dont trois ministres délégués sans portefeuille), une contraction qui fut conservée pendant plusieurs années par ses successeurs.

TABLEAU 4.1/ **Mouvements institutionnels: ministères (de 1960 à 1994)**

Période	1960-1966	1966-1970	1970-1976	1976-1985	1985-1994
Ajout d'un secteur d'action tout nouveau à un ministère	5	2	8		3
Création d'un ministère tout nouveau	4	3		3	1
Détachement d'un ministère d'un autre ministère		2		5	2
Fusion ou intégration d'un ministère à un autre ministère ou exceptionnellement à un organisme	5		2	2	7
Modification des pouvoirs d'un ministère		2	1		
Intégration d'une partie de ministère à un autre ministère				3	5
Remplacement d'un ministère par un nouveau ministère ou exceptionnellement par un nouvel organisme	4	3	4	8	6
Suppression d'un ministère		1			
Total	18	13	15	21	24

Source: Inspiré de Ouellet, 1997, tableaux 1B à 5B.

Sur le plan de la coordination gouvernementale, le changement le plus significatif de cette fin de période a consisté en l'intégration du ministère des Approvisionnements et Services ainsi qu'une partie du ministère des Communications au CT, un mélange de fonctions temporaires qui sera suivi par d'autres mouvements tous aussi importants par la suite, le gouvernement consolidant ainsi le contrôle direct du CT sur la gestion gouvernementale.

1.2.3/ **Les changements au niveau 3: les organismes autonomes**

Le nombre de mouvements institutionnels durant cette période pour l'ensemble des organismes autonomes est presque aussi élevé qu'à la période précédente, 112 contre 121: mais, selon l'évaluation de M. Ouellet, il s'agit de la période où «furent effectuées les seules suppressions/fusions d'organismes vraiment dignes de mention des trois décennies» avec

43 interventions (tableau 4.2) (Ouellet, 1997, p. 35). Le gouvernement a compensé une bonne partie de cette soustraction en créant 43 nouveaux organismes. Le décompte de M. Gélinas (2002, p. 228), qui utilise une méthodologie différente, donne un résultat légèrement inférieur pour cette période avec un total de 106 mouvements.

TABEAU 4.2 / Mouvements institutionnels: organismes (de 1960 à 1994)

Période	1960-1966	1966-1970	1970-1976	1976-1985	1985-1994
Création d'un organisme tout nouveau	38	46	76	64	43
Détachement d'un organisme d'un autre organisme ou d'un ministère	1		3	6	5
Ajout d'un secteur d'action tout nouveau à un organisme	7	1	10	2	4
Fusion ou intégration d'un organisme à un autre organisme ou exceptionnellement à un ministère	4		5	4	16
Suppression ou privatisation d'un organisme	1	2	2	3	27
Modification des pouvoirs d'un organisme	1			3	3
Remplacement d'un organisme par un nouvel organisme ou exceptionnellement par un ministère	18	17	16	39	14
Total	70	66	112	121	112

Source: Inspiré de Ouellet, 1997, tableaux 1B à 5B.

En nous référant au nombre de mouvements institutionnels, nous pouvons conclure que les différents gouvernements poursuivent dans la même veine et que le mouvement de construction de l'État et de spécialisation des institutions se poursuit depuis les années 1960, à la différence que le gouvernement libéral procède à une révision de l'ensemble des organismes, ce qui entraîne suffisamment de suppressions et de fusions pour que le nombre global d'organismes n'augmente pas, même si d'autres mandats s'ajoutent alors que bien peu sont éliminés.

Les organismes autonomes hors fonction publique

Nous signalons ici les mouvements révélateurs, du point de vue de la coordination de l'État, survenus durant cette période du côté des organismes autonomes hors fonction publique (réseau de l'éducation, de la santé et des services sociaux, des sociétés d'État, au niveau 3b de notre schéma) et des instances décentralisées (niveau 3c). Nous synthétisons ci-après les grandes lignes des changements survenus durant cette période².

En réponse au rapport Fortier qui recommandait un fort programme de privatisations, le gouvernement procède plus modestement à des privatisations et ventes d'actifs qui rapportèrent près d'un milliard de dollars au Trésor public. La majeure partie des **sociétés d'État** demeurant en place, le principal outil de contrôle de l'État demeura l'approbation du plan de développement qu'elles devaient soumettre au gouvernement : avec l'incertitude causée par cette volonté de privatisation, l'approbation d'un plan de développement avait valeur de survie pour une société. Des incidents de parcours affectant Hydro-Québec ont montré que le gouvernement avait d'autres moyens de contrôle à sa disposition pour infléchir l'action des sociétés dans le sens désiré : commande d'un rapport d'experts indépendants, demande de suivis périodiques, imposition par voie législative d'un poste d'ombudsman, octroi de tarifs inférieurs aux demandes de la société. Si les mécanismes ne manquent pas, l'énoncé des attentes du gouvernement à l'égard de ses sociétés n'est pas clair, au-delà des discussions entourant le plan de développement qui peut servir aussi à mieux coordonner leurs projets avec ceux de l'État. Un autre mécanisme sert également à la coordination gouvernementale lorsque des sociétés d'État sont invitées à participer à des réseaux de répondants organisés par les ministères ou organismes pour concevoir ou implanter des politiques et programmes.

Amorçant son mandat avec la volonté d'agir sur plusieurs axes en matière de **santé et de services sociaux**, le gouvernement élargit le mandat de la commission d'enquête déclenchée par le précédent gouvernement et commande deux rapports sur des sujets spécifiques. La commission d'enquête fait état de nombreuses lacunes d'organisation et de fonctionnement dans le réseau de la santé et des services sociaux et le gouvernement procède à des consultations à l'aide d'un document d'orientation et d'un avant-projet de loi en 1989, puis au dépôt d'un livre blanc et d'un projet

2 Pour une description plus détaillée de ces changements, voir la note 6 de l'Appendice II de notre thèse (Bazinet, 2017, p. 614).

de loi en décembre 1990 pour finalement faire adopter le projet de loi en août 1991. Au diapason d'une préoccupation des élus de l'époque, le livre blanc est intitulé *Une réforme axée sur le citoyen*. La réforme va entraîner entre autres une profonde modification des structures, l'instauration des régies régionales de la santé et des services sociaux, montant d'un cran la décentralisation, la régionalisation du réseau, la marge de manœuvre, la responsabilisation du citoyen et les mécanismes d'imputabilité, bien que le projet de départ soit grandement modifié, limitant considérablement sa portée initiale.

Une autre consultation publique porte ensuite sur le financement des soins de santé qui se conclut avec l'imposition de certains frais aux utilisateurs. Pour compléter la réforme, une autre loi est adoptée en juin 1992 et une politique ministérielle vient établir les enjeux, les objectifs et les stratégies sur un horizon de dix ans. Par ces changements, le gouvernement vise à corriger des problèmes de cloisonnement, de rigidité, de chevauchement, d'inefficacité et d'une imputabilité de conformité budgétaire plutôt qu'axée sur les résultats, en instaurant un nouveau cadre de gestion basé sur une vision plus transversale des enjeux, des programmes et des actions du réseau, avec une reddition de comptes de tous les niveaux de gestion axée sur les résultats.

Comme on peut le constater, les problématiques interorganisationnelles dans le réseau sont ciblées et une partie des changements apportés visent ouvertement à modifier la dynamique. Une réforme ambitieuse loin d'être achevée à la fin de la période, mais qui s'inspire des grandes préoccupations du gouvernement libéral sur le rôle de l'État, la réduction des dépenses, la déconcentration, le service au citoyen, la responsabilisation et la reddition de comptes des différentes instances du réseau en fonction de résultats collés à des objectifs, en phase avec les travaux menés à l'intérieur de la fonction publique durant le deuxième mandat du gouvernement.

Le **réseau de l'éducation** ne connaîtra pas de changements majeurs durant cette période en matière de réformes pouvant affecter la coordination, si ce n'est un mouvement de décentralisation vers les commissions scolaires en ce qui concerne la gestion des immeubles et des équipements. Le gouvernement l'accompagne d'une réduction des subventions et en contrepartie, d'un accès plus large au champ de l'impôt foncier, en accord avec l'orientation du gouvernement de revoir le partage des responsabilités pour les attribuer aux paliers les plus aptes à les assumer en conformité avec les besoins de la population.

Les **instances décentralisées** vont bénéficier également d'une attention du gouvernement libéral tout au long de la période dans la foulée de sa volonté initiale de donner des moyens accrus aux régions et d'appuyer les villes de Québec et Montréal. Il va mener ou bénéficier de nombreuses études et tenir plusieurs consultations qui vont le conduire à transformer ses relations avec les régions, les municipalités et les commissions scolaires, transférant des responsabilités, des budgets et des moyens fiscaux, sans toutefois que ces changements soient perçus comme des réformes majeures. La révision du rôle de l'État a là aussi son effet et le mouvement de décentralisation se poursuit, délestant l'État central de certaines tâches, allégeant son budget pour transférer une partie importante de la facture aux contribuables dans leur localité. Il nomme un ministre délégué aux Affaires régionales, énonce une nouvelle politique régionale, établit de nouvelles structures et une nouvelle forme de partenariat sur le plan régional en faisant une plus grande place aux élus des municipalités dans la coordination et la programmation des activités liées au développement régional. Les échanges et les consultations avec les représentants des instances visées furent nombreux, mais si certains transferts de responsabilités étaient souhaités, la facture additionnelle fut imposée par le gouvernement. Malgré les heurts, les échanges reprennent à une table de concertation, les municipalités souhaitant plus d'autonomie pour le développement économique local et l'administration de la justice. Et tout au long de la période se continue le mouvement volontaire de regroupement de municipalités.

L'importance accordée à la région métropolitaine de Montréal se manifeste avec la création d'un comité ministériel permanent pour le Grand Montréal, par l'établissement de cadre de référence et de plan de développement et de coordination de l'action des ministères dans la région. Et la création d'un Secrétariat à la Capitale vient exaucer les demandes des élus de Québec pour un développement reflétant son statut. Le gouvernement innove ici en matière d'organisation de la coordination d'un mandat transversal en faisant relever le secrétariat logé au MCE d'un ministre élu à Québec et non du MCE ou d'un autre ministère sectoriel, encore avec des objectifs de promotion, de réalisations de projets et de cohérence de l'action gouvernementale.

Au-delà du mouvement vertical de transfert du central vers les municipalités se confirment des préoccupations transversales dans la résolution de problématiques qui dépassent les frontières de chaque municipalité et dans le regroupement de ressources à des fins d'économies d'échelle, la loi des municipalités régionales de comté (MRC) ayant été modifiée

pour faciliter ces options. Mais l'apprentissage de cette nouvelle forme de coopération intermunicipale se fait lentement, les possibilités offertes par la Loi étant encore peu utilisées.

1.2.4 / Les changements dans la dynamique administrative

Les réformes administratives

La période 1976-1985 avait été marquée par des actions de *réformes administratives* de grande ampleur, loin d'être achevées au moment où le gouvernement libéral est élu en décembre 1985. La plus importante consiste en la définition d'une nouvelle philosophie de gestion qui inspirera les réformes pendant longtemps et dont l'essentiel est partagé par les autorités politiques (gouvernement et législateurs) et administratives: en vue d'une plus grande efficacité, d'une diminution des coûts et d'un meilleur service aux citoyens, accorder plus de pouvoirs, de délégations et d'autonomie aux MO qui ont la responsabilité de gérer leurs ressources à l'intérieur des balises émises par les organismes centraux et qui devront rendre des comptes aux autorités administratives et politiques. Cette philosophie a inspiré modestement la refonte de la Loi de la fonction publique en 1978 et plus fortement celle de la Loi sur la fonction publique de 1983, ainsi que les révisions qui ont suivi cette dernière dans les cadres réglementaire et administratif, sans oublier les travaux qui ont mené au plan de rénovation de l'administration publique. Le leadership de la réforme administrative était exercé au ministère du Conseil exécutif et, au premier chef, par le Secrétaire général du gouvernement.

Si le plan de travail pour le partage des pouvoirs entre le central et les MO était clair et bien engagé à la fin du gouvernement du PQ, le volet de la reddition de comptes était à peine esquissé. Seules les voies de la reddition de comptes à l'intérieur de la hiérarchie et la transmission d'informations demandées par les organismes centraux (dans le cadre de la délégation notamment) étaient pratiquées; l'imputabilité externe devant les parlementaires était inscrite dans la réglementation de l'ANQ, mais seulement pour les organismes et commençait à peine à être mise en œuvre à la fin de la période. Pour l'essentiel, l'*imputabilité* demeurait un concept abstrait que le plan de rénovation allait traduire en propositions concrètes, mais seulement pour l'imputabilité interne, laissant explicitement aux politiciens le soin de définir le volet de l'imputabilité externe.

Qu'advient-il sous le nouveau gouvernement libéral élu en décembre 1985? Y a-t-il réforme et si oui, quelle forme prend-elle? Le programme électoral libéral avait annoncé une fonction publique libérée de la

bureaucratie et la première allocution d'ouverture du gouvernement en décembre 1985 demeurerait très générale en évoquant une nouvelle philosophie de gestion, une administration publique plus accessible et productive, misant sur les talents et compétences de ses employés, mais avec un passage ambigu voulant qu'elle soit «libérée de ses propres systèmes et structures³».

L'examen de cette période nous amène à constater que la réforme administrative engagée antérieurement s'est poursuivie sous le nouveau gouvernement, notamment en ancrant plus profondément la philosophie de gestion définie au début des années 1980 et en poursuivant l'important chantier amorcé avec la LFP de 1983 pour réviser tout le cadre réglementaire et administratif en gestion des ressources humaines. Continuation certes, mais avec quatre phases qui singularisent cette période, le partenariat, l'incitation et le respect des rythmes faisant place à la fin du parcours à des commandes fermes et exigeantes du gouvernement, le mouvement descendant ayant momentanément pris le dessus sur les échanges dans les deux sens⁴.

Nous constatons que la réforme administrative se poursuit, pour le plus clair du temps, dans la continuité de la transformation managériale amorcée sous le gouvernement précédent, bien qu'avec des différences dans les stratégies. Au chapitre de la **continuité**, on peut signaler la volonté d'implanter la philosophie de gestion managériale définie au début des années 1980 et partagée pour l'essentiel par les deux partis politiques avec l'adoption de la LFP de 1983 : transférer plus de pouvoirs aux MO, leur accorder plus d'autonomie, mettre l'accent sur les résultats, contrôler plus *a posteriori* qu'*a priori*, organiser la reddition de comptes, le tout dans une perspective où les organismes centraux considèrent les MO comme des partenaires, seuls capables à certains égards d'améliorer les services aux citoyens et de faire des gains de productivité. D'où une pratique de la concertation, des mesures incitatives, du respect des capacités et des rythmes des MO jusqu'à ce que la situation budgétaire se dégrade et que des mesures contraignantes soient imposées à la plupart des MO, dans l'urgence, mettant entre parenthèses pour un temps et pour

3 *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, Québec, 16 décembre 1985, allocution d'ouverture du lieutenant-gouverneur.

4 Nous décrivons ces quatre phases à la note 7 de l'Appendice II de notre thèse (Bazinet, 1997, p. 624-630). Durant la première phase, le nouveau gouvernement libéral mise d'abord sur ses trois comités de sages ; dans la deuxième, il s'inspire du rapport sur la rénovation de l'administration publique ; la troisième est marquée par un encadrement assez large concernant l'amélioration de la qualité des services ; et à la toute fin du mandat, il opte pour l'imposition de mesures majeures pour réduire un déficit budgétaire qui s'amplifie.

certaines cibles, la concertation, la consultation, la considération pour les capacités et rythmes variables : une stratégie interventionniste multivolet du haut en bas supplante la stratégie des « petits pas » qui peut continuer de s'appliquer là où ce n'est pas incompatible.

Le gouvernement de la période se **distingue à certains égards**, par rapport au précédent, dans le choix des stratégies adoptées pour mener la réforme. Premier gouvernement à confier à des comités composés en partie de personnes externes à la fonction publique (mais avec la présence d'ex-hauts fonctionnaires) la révision des structures et du fonctionnement des organisations de l'État, avec une volonté clairement exprimée de l'alléger dans une perspective de subsidiarité, il obtient des propositions qu'il finit par considérer souvent comme trop radicales, mais procède néanmoins à un certain délestage du côté des sociétés d'État et des organismes gouvernementaux, ce qui donne un premier coup de frein à la croissance de l'État québécois depuis 1960.

Un temps rapatrié dans la sphère politique avec les comités des sages, le leadership de la réforme va alors repasser au plan administratif, toujours sous la direction du MCE et de son Secrétaire général. Pendant que le vaste chantier de révision de la réglementation et des politiques déclenché par l'adoption de la LFP de 1983 se poursuit, le plan de rénovation de l'administration publique préparé par de hauts fonctionnaires, un an après son dépôt, va alimenter la réflexion et les travaux. Le *groupe de travail sur l'organisation gouvernementale* mis sur pied sous l'ancien gouvernement et qui réunissait des dirigeants des organismes centraux et des sous-ministres est remplacé par une formule de comités thématiques de sous-ministres où les organismes centraux se voient placés en soutien à leurs travaux.

Ce mode de fonctionnement traduit une volonté explicite de faciliter les échanges de bas en haut au point où les propositions émanant des organismes centraux en réponse aux besoins exprimés par les MO vont passer par le filtre de ces comités devenus très influents. C'est la haute période de la concertation entre les organismes centraux et les MO, alimentée par un foisonnement de nouveaux programmes et de nouvelles politiques, surtout en gestion des ressources humaines. Sans être encadrés dans un plan de réforme administrative en bonne et due forme, bénéficiant d'un niveau d'écoute élevé, les sous-ministres (SM) peuvent faire valoir leurs contraintes et obtenir de la considération pour les rythmes d'adaptation variables.

Le bilan de la LFP après cinq ans d'application va entraîner une modification dans la stratégie de la réforme administrative à «petits pas» qui va être encadrée par un **plan axé sur l'amélioration de la qualité des services aux citoyens** (thématique dominante pour les membres de la commission parlementaire), sur un horizon de cinq ans et avec un suivi annuel. Annoncée comme une continuité aux travaux menés en ce sens depuis la décennie 1980, cette politique du CT sera l'occasion d'un élargissement du partenariat organismes centraux - MO aux syndicats et associations d'employés, la volonté étant de mobiliser tous les employés dans ce changement de paradigme de gestion. Un cycle complet de gestion du changement sera mis au point, allant de l'identification des besoins et problèmes à la mise en œuvre de solutions et à la rétroaction, un cycle répété si souvent par la suite que l'apprentissage collectif s'enracine et est réutilisé durant toute la période et poussé plus loin sous le gouvernement subséquent.

Ce sera une période très féconde en consultations et sondages sur les besoins des MO et des employés, en publications d'analyse et d'évaluation d'activités, en mises au point d'outils d'aide à la gestion et aux gestionnaires, en créations de groupes interministériels d'échanges sur la gestion, de programmes de formation et perfectionnement pour les hauts dirigeants, pour les gestionnaires et les spécialistes dans des formules interministérielles visant à favoriser la création de multiples réseaux⁵. Car les consultations sont éclairantes pour les décideurs: le défi relié au changement de rôle exigé des dirigeants et des gestionnaires est considérable, on ne passe pas d'administrateur de normes et de conformité à un gestionnaire de personnes et de résultats par une simple décision. Outre le savoir et le savoir-faire, les gestionnaires se font dire qu'ils doivent développer leur savoir-être et les organismes centraux doivent revoir leur encadrement administratif en conséquence, une entreprise qui exige plusieurs cycles annuels pour être expérimentée et intégrée dans de nouvelles pratiques de gestion. Les suivis de l'implantation de la politique gouvernementale sur l'amélioration de la qualité, ainsi que les rapports annuels du MCE et de l'Office des ressources humaines (ORH), donnent un aperçu de la progression de ces apprentissages collectifs et individuels.

5 Sur la création de réseaux, la formation et le perfectionnement, voir la note 8 de l'Appendice II de notre thèse (Bazinet, 2017, p. 630-643).

Si plusieurs auteurs, dont Chisholm (1989), ont démontré l'existence d'activités de coordination et de coopération interorganisationnelles officieuses, mais efficaces et durables, nous voyons ici une entreprise délibérée de grande envergure, par les organismes centraux (et financée en grande partie par eux) pour instaurer des dispositifs durables (programmes de formation et de perfectionnement interministériels, création de groupes d'échanges interministériels, publications de bonnes pratiques) en vue notamment de favoriser le maillage officiel et officieux entre de hauts fonctionnaires, des gestionnaires et des professionnels des divers MO. En étant placés en situation d'échanger avec des collègues d'autres MO de même niveau de fonctions, sur des problématiques communes ou des enjeux de l'ensemble de l'organisation gouvernementale, les participants étaient forcés de s'ouvrir à d'autres perspectives, relevaient des ressources et des contacts utiles dans d'autres MO et parfois des situations qui méritaient d'être traitées conjointement, à partir de leur propre initiative.

C'est un **immense potentiel de coopération interorganisationnelle** qui se met en place avec la participation de centaines de hauts fonctionnaires, de milliers de cadres et de professionnels : la multiplication des occasions de maillage fait en sorte qu'aucun MO ne peut échapper à ce mouvement. Les MO comptent ainsi dans leur rang des personnes occupant des fonctions clés, à divers niveaux de la hiérarchie, pouvant à tout moment opportun indiquer à leurs pairs un partenariat possible avec d'autres MO. Si notre préoccupation dans cette recherche était d'examiner l'encadrement favorisant ou défavorisant la coopération IO, nous constatons ici que des dispositifs officiels créent des conditions favorables à de la coopération IO officieuse susceptible de se transformer en coopération formalisée. Il semble que la culture organisationnelle de gestion en vase clos ait été enrichie d'une perspective interministérielle contribuant à jeter d'autres passerelles entre les MO. En misant sur l'autonomie et la responsabilité des MO pour atteindre les objectifs gouvernementaux, il était logique de miser sur leur capacité à détecter et à saisir les occasions de coopération IO et à créer un contexte favorable en ce sens.

Il va s'ensuivre toute une série **d'autres innovations et apprentissages**, inspirés ou stimulés par les travaux de la commission Lemieux-Lazure tant dans les instances centrales que dans les MO, qui auront un effet sur la dynamique politico-administrative et sur la coordination au sein de l'État. Parmi les changements majeurs, mentionnons également, après une bonne période de réflexion et de résistance, l'instauration d'un régime d'imputabilité interne pour les sous-ministres, non pas au

CT comme le suggérait le plan de rénovation, mais au Secrétaire général du MCE. Basé sur des attentes annuelles approuvées par le CM et sur une évaluation des résultats, le nouveau régime s'applique d'abord aux SM, puis aux dirigeants des organismes, un processus mis en place sur plusieurs années. Ce qui entraîne, à des degrés variables, une déclinaison des attentes gouvernementales aux différents niveaux de gestion dans les MO et des évaluations de rendement en conséquence.

Autre innovation importante, les MO sont tenus de consacrer une section de leur rapport annuel à leurs travaux en lien avec la politique d'amélioration de la qualité. Aussi, comme la politique les invitait à le faire, la plupart des MO vont réaliser une planification stratégique, procéder à des évaluations et à des sondages de satisfaction de leur clientèle, effectuer des révisions de processus, expérimenter des comparaisons de performance et de coûts avec des organisations comparables, mettre à l'essai diverses méthodes pour motiver leurs employés inspirées des pratiques du privé, autant d'apprentissages qui les prépareront aux obligations de même nature qui seront introduites dans la Loi sur l'administration publique en 2000.

Devant l'urgence budgétaire, au milieu du deuxième mandat, le gouvernement vient **imposer diverses mesures**, coupures de budget et d'effectifs, qui vont perturber temporairement la démarche d'une décennie visant à octroyer plus d'autonomie aux MO et à respecter leurs rythmes et capacités, les MO se retrouvant ainsi contraints dans leur gestion et soumis à un effort «corporatif» d'une nouvelle ampleur. Surmontant les résistances politiques et administratives, le gouvernement libéral va accepter que l'imputabilité externe des sous-ministres et des dirigeants des organismes (SMDO) devienne une réalité et qu'elle soit encadrée par une loi, une innovation majeure ayant un effet sur la coordination au sein de l'État. Du même coup, le gouvernement laisse un député de son parti, qui n'est pas ministre, piloter un projet de loi prescrivant une forte diminution des effectifs des cadres et de l'ensemble de la fonction publique, ce qui constitue une autre innovation à ranger dans l'outillage de la coordination gouvernementale, car le gouvernement n'avait pas besoin de ce dispositif institutionnel pour faire cela, sauf s'il voulait être plus sûr de tenir son engagement et d'exercer la pression voulue sur le gouvernement subséquent. Cette façon de s'autocontraindre sur le plan de la gestion gouvernementale sera réutilisée dans les périodes

suivantes. L'opération de réalignement, que nous traitons à part en raison de ses ambitions et de ses particularités, constitue une autre stratégie de réforme administrative.

L'opération de réalignement de l'administration publique

Une autre décision ayant la prétention de compléter et d'englober la stratégie d'amélioration continue de la qualité en la présentant comme une « démarche globale d'amélioration », mais qui bouscule la stratégie des « petits pas » et constitue une sorte d'aveu de ses limites, est le déclenchement de l'« opération de réalignement de l'administration publique » en 1993, une mesure annoncée dans le discours inaugural du gouvernement le 19 mars 1992. La planification de cette opération prend plus d'un an⁶. Dans le document de présentation de l'opération, il est explicitement mentionné que des rapports internes, mais aussi des expériences étrangères ont été considérées⁷. Livrer les services certes, mais à un niveau approprié, tout en réduisant les dépenses. Comment ? En mobilisant l'ensemble des employés de l'administration publique dans un processus de remise en question des produits et services⁸. Les exigences relevées sont de différentes natures et impressionnantes par leur ampleur, car il ne s'agit de rien de moins que de changer la culture organisationnelle⁹.

La réforme entre dans le niveau micro de l'administration en prévoyant des indicateurs pour les produits et services, pour les coûts de revient ainsi que des comparatifs avec des organisations publiques et privées. Ni étude, ni rapport d'expert, l'opération est présentée comme un processus de gestion, « c'est-à-dire [...] un ensemble d'actions liées les unes aux autres et s'inscrivant dans une démarche globale d'amélioration¹⁰ ». Le document de présentation reconnaît qu'il s'agit d'une tâche complexe et ardue, mobilisant le politique et l'administratif, mais en poursuivant le travail déjà amorcé¹¹.

6 Le plan est élaboré au MCE entre juin et décembre 1992 et approuvé par le Conseil exécutif en mai 1993. Ministère du Conseil exécutif, SRAES, *Opération de réalignement de l'administration publique - document de présentation*, 1993b, p. 1.

7 *Rapport annuel du MCE, 1993-1994*, p. 51.

8 Québec, 1993c, *Opération de réalignement de l'administration publique - Présentation de l'axe III*, novembre, ministère du Conseil exécutif, p. 2.

9 *Ibid.*, p. 2.

10 *Ibid.*, p. 3.

11 *Ibid.*, p. 3-4.

En plus d'être engagé dans la dernière année d'un mandat gouvernemental qui court depuis huit ans, tout comme l'avait fait le gouvernement précédent avec le plan de rénovation, le plan de réalignement s'articule autour de cinq axes d'intervention, pas moins ambitieux que le précédent ; plusieurs aspects du plan de 1986 réapparaissent¹².

Nous observons que le gouvernement avait annoncé son intention dans un discours inaugural et qu'il avait pris au plus haut niveau la responsabilité de l'opération, une première, avec une gouverne politique et administrative sous le contrôle du MCE, présidée par le président du CT et mobilisant les présidents des autres comités ministériels permanents. Un signe qu'il ne considérerait pas que le travail mené jusque-là par les organismes centraux était suffisant et qu'il fallait engager les autres ministres importants, et tous les ministres, dans une action vigoureuse que la situation budgétaire rendait nécessaire. Quant à l'inspiration, en plus des pratiques du privé, les expériences dans les autres pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) ont été analysées et leur influence est ouvertement reconnue. À noter que l'opération ne vise pas tant le questionnement des programmes, mais ce qui en résulte, à savoir les produits et services, ainsi que les structures et les processus. Chaque produit et chaque service rendu sont passés au peigne fin ; les concepteurs de l'opération misent sur l'engagement de l'ensemble du personnel et évoquent une philosophie d'amélioration continue. L'approche de la gestion ascendante a la cote à l'époque. Le texte rappelle à juste titre que tout n'est pas à recommencer : de nombreuses initiatives prises dans la foulée de la politique sur l'amélioration de la qualité ont préparé le terrain.

L'opération de réalignement vient entraver le mouvement amorcé pour rendre les MO plus autonomes et plus responsables des résultats tout en étant aptes à répondre rapidement aux orientations données par le central, le tout dans le respect des rythmes et des moyens variables des MO. Si l'embellissement de la situation budgétaire rendait la politique des « petits pas » acceptable durant le premier mandat, le renversement de situation durant le deuxième mandat a mené le gouvernement à prendre les grands moyens et à imposer un seul rythme et les mêmes moyens à la plupart des MO. Dans ce contexte, l'opération de réalignement n'apparaît pas d'abord comme une méthode d'amélioration des services aux citoyens (ce qui ne l'exclut pas), mais plutôt comme une stratégie pour permettre aux MO de trouver la façon de se conformer aux réductions

12 Nous présentons à l'Appendice II, note 9 de notre thèse, un aperçu de l'opération de réalignement (Bazinet, 2017) ; nous nous concentrerons ci-après sur l'analyse de cet événement.

de budgets de fonctionnement et d'effectifs. En outre, cela constitue une approche en accord avec la philosophie privilégiée depuis une décennie de rendre les MO responsables des résultats, y compris de déterminer la façon d'effectuer les coupures de budgets et d'effectifs, une fois épuisés les choix politiques du gouvernement à l'égard des programmes ou de la rémunération des employés. C'est l'étape de la « corvée » (une approche de solidarité pratiquée au Québec consistant à venir en aide à des personnes dans le besoin), mais une corvée obligée, où tous les ministres sont conviés à s'assurer que les organisations relevant de leur autorité s'acquittent de la commande: bien entendu, le gouvernement avait toujours la possibilité d'alléger les réductions de certains MO lorsqu'il l'estimait nécessaire.

Cette commande horizontale, pratiquée verticalement, permet néanmoins de reconnaître des **enjeux interministériels** et de former des groupes de travail chargés de les examiner, un progrès relié en partie à l'approche de l'opération de réaligement qui mise sur une analyse des produits et services, ainsi que de leurs processus: cette analyse fine ne manque pas de révéler les liens avec d'autres MO pouvant conduire à des constats de doubles emplois à éliminer ou encore pouvant faire ressortir un potentiel de regroupement des efforts en vue d'une plus grande efficacité et d'une réduction de coûts. Par ailleurs, autre nouveauté, la commande du gouvernement invite aussi les fonctionnaires à désigner des produits et services à supprimer ou à être transférés à un autre palier d'administration ou au privé, une question plus politique qu'administrative susceptible de les mettre dans l'embarras eu égard à leur devoir de neutralité.

La mobilisation et la responsabilisation de l'ensemble des employés, thèmes continuellement évoqués dans la démarche qualité qui se poursuit depuis 1991, sont réaffirmées par le gouvernement et les dirigeants administratifs dans cette opération. Ils prennent une résonance particulière (éviter la démobilisation?) au moment où une loi vient réduire l'ensemble des effectifs de 12% sur un horizon de cinq ans et les effectifs-cadres de 20% (ceux-là mêmes qui doivent animer la mobilisation de l'ensemble des employés), où les syndicats acceptent un gel de salaire de deux ans et une réduction de salaire de 1% pour un an (sous forme d'un congé de 2,6 jours)¹³, où les hauts fonctionnaires se voient privés de la possibilité de recevoir des bonis au rendement¹⁴ et où les mises à pied de personnel et les mises en disponibilité atteignent des sommets sans précédent.

13 Québec, 1993c, *Opération de réaligement de l'administration publique - Présentation de l'axe III*, novembre, ministère du Conseil exécutif, p. 2-3.

14 *Rapport annuel MCE, 1993-1994*, p. 51.

Les MO ont à travailler sur deux fronts à la fois : se réorganiser là où les effectifs sont retranchés et réexaminer la façon de rendre les produits et services, le tout dans un climat morose. En mode recherche et consolidation de leur autonomie depuis plusieurs années, les MO sont perçus, par les organismes centraux, comme étant réticents à jouer la carte de la grande équipe gouvernementale lorsque vient le moment d'intégrer dans leur organisation du personnel en surplus ou mis en disponibilité dans les autres MO, habitués qu'ils sont à valoriser la promotion du personnel de leur propre organisation. La coopération développée entre MO permet de replacer un certain nombre de personnes en surplus avant l'étape de la mise en disponibilité, mais les difficultés évoquées par l'ORH (dans trois rapports annuels consécutifs) dans le placement des personnes en disponibilité indiquent un bon niveau de réticences, l'organisme expliquant cette attitude par le changement de mentalités, la volonté des hautes instances et le développement de nouvelles valeurs ; l'ORH va jusqu'à entreprendre une tournée des MO pour inciter à une meilleure collaboration. Tout en reconnaissant qu'il s'agit d'une conciliation parfois difficile entre les impératifs ministériels et les préoccupations gouvernementales, l'ORH y va de recommandations au CT favorisant une plus forte adhésion et une plus grande contribution de tous les MO aux objectifs gouvernementaux.

Quels sont les résultats de cette opération de réalignement écourtée à un an et demi par le changement de gouvernement ?

Notons au départ que le MCE a assuré la direction de l'opération de diverses manières : en soutenant les MO dans l'élaboration de leur plan ; en organisant un colloque sur l'amélioration et la « réingénierie » des processus ; en proposant des scénarios de réorganisation des organismes gouvernementaux ; en collaborant, avec le Contrôleur des finances, à développer et à implanter le calcul du prix de revient ; en œuvrant avec le Secrétariat du CT pour définir un nouveau cadre de gestion favorisant la responsabilisation des gestionnaires ; en coordonnant le groupe de travail constitué en vue d'alléger le fardeau réglementaire et administratif des petites et moyennes entreprises¹⁵.

Il était prévu que la structure gouvernementale serait révisée dans la phase 1, ce qui se réalisera lorsque le premier ministre Daniel Johnson prendra le relais de M. Bourassa en janvier 1994 en diminuant sensiblement

15 Rapport annuel MCE, 1994-1995, p. 45.

le nombre de ministères et de ministres¹⁶. Comme prévu dans le plan de travail, les ministères et les 70 organismes ont déposé au mois d'avril 1994 leur plan d'action triennal «qui visait à identifier leurs produits et services, à en questionner la pertinence et à identifier des améliorations aux processus¹⁷». Dans une sorte de bilan sommaire de l'opération où la section du rapport annuel porte la mention «avril à septembre 1994», le MCE conclut:

Les principales réalisations de l'opération ont consisté à lister les produits et services gouvernementaux, à améliorer les processus administratifs, à revoir les façons de rendre les services à la population et à définir un cadre de gestion favorisant la reddition de comptes en vue d'une plus grande responsabilisation des sous-ministres et dirigeants d'organismes¹⁸.

Le même rapport annuel indique que l'opération de réaligement s'est arrêtée avec l'élection du gouvernement du PQ et a été remplacée par la *gestion par résultats*:

De plus, le secrétariat qui avait la responsabilité de la coordination et de la bonne marche de l'Opération de réaligement de l'administration publique s'est engagé, dès septembre 1994, vers l'implantation de la gestion par résultats¹⁹.

Comme on peut le déduire, la mise en place de dispositifs de reddition des comptes des SMDO par le MCE et l'ANQ ne suffit pas à répondre aux attentes de la gestion par résultats: le cadre de gestion, pourtant en partie révisée dans la foulée de la nouvelle LFP de 1983, n'est pas à la hauteur. Pour les organismes centraux, la cible de 30 % d'allègement des contrôles ne semble pas être atteinte puisque l'ORH mentionne avoir «commencé à examiner l'ensemble du cadre normatif de la gestion des ressources humaines» au sein d'un comité réunissant le SCT, la CFP et le CCGP dans son rapport annuel de 1994-1995²⁰ et dans le rapport de 1995-1996, il mentionne qu'il a «poursuivi l'allègement de la réglementation en

16 Rapport annuel MCE, 1993-1994, p. 52.

17 Rapport annuel MCE, 1994-1995, p. 45.

18 Ibid., p. 44.

19 Ibid., p. 45.

20 Rapport annuel ORH, 1994-1995, p. 11.

participant aux travaux d'un comité interministériel²¹». En consultant ces rapports annuels, il appert que l'opération de réalignement vient colorer et ajouter des dimensions à la démarche qualité qui se poursuit :

L'Office a soutenu les gestionnaires dans l'amélioration de la qualité des services en tenant diverses activités sur la réingénierie et l'amélioration des processus et en diffusant les résultats d'une expérience-pilote qu'il a menée sur le «benchmarking». Il a également entrepris de développer des indicateurs de mesure de la qualité des services aux citoyens et citoyennes²².

Bien que l'ORH ait déposé le plan d'action triennal demandé dans l'opération de réalignement et effectué la démarche d'analyse de ses produits et services, ses rapports annuels de 1993-1994 et de 1994-1995 n'en font pas mention explicitement, alors que son appui à la démarche qualité est mis en évidence.

Les résultats relatifs à l'axe III visant les MO (du document de présentation de l'axe III), au-delà du dépôt du plan d'action triennal par chaque MO, sont difficiles à établir en l'absence d'un bilan à cet effet. Néanmoins, on peut déduire que la démarche a conduit à sensibiliser le groupe des dirigeants administratifs, les gestionnaires et une partie des autres personnels de la fonction publique aux préoccupations gouvernementales liées à l'identification des produits et services et à l'analyse des processus qui y conduisent dans une perspective de réduction de coûts. Les MO et les organismes centraux purent bénéficier, pour la suite des réformes, de la mise au point d'une méthodologie pour définir et classer les produits et services et d'une autre pour le calcul du coût de revient. De plus, certains MO eurent le temps de procéder à des analyses assez poussées pour en retenir des enseignements utiles pour leurs décisions de compressions budgétaires et de réduction d'effectifs. Quant aux résultats sur les axes IV (sensibilisation de la population aux coûts) et V (mesure et résultats), ils viendront surtout plus tard, le travail de conception étant à peine amorcé au moment où l'opération est interrompue. Le gouvernement est en bonne voie d'atteindre ses objectifs dans la réduction des effectifs au moment où il est remplacé par le gouvernement du Parti québécois²³.

21 *Rapport annuel ORH, 1995-1996*, p. 30.

22 *Ibid.*, p. 11.

23 Entre le 31 mars 1993 et le 31 mars 1995, l'effectif d'ensemble de la fonction publique a diminué de 6,4 % (de 71 600 à 67 000). Source : L'Observatoire de l'administration publique, ENAP, *L'État québécois en perspective, La fonction publique québécoise*, automne 2012.

La coopération interorganisationnelle et la coordination au Québec: situation de 1994 à 2003 (période 4)

Ce chapitre est consacré à la période 1994-2003 couvrant les deux mandats électoraux du Parti québécois qui prend à nouveau le relais du gouvernement libéral. Nous avons retenu pour cette période dix événements importants du point de vue de la coordination, de la coopération et de la spécialisation. Pour notre objet de recherche, cette période est la plus riche en changements et leur présentation exigera un plus long texte que les autres périodes : le fait est que trois premiers ministres marquants de l'histoire récente du Québec se sont relayés à la barre du gouvernement, ce qui nous oblige, pour plusieurs événements, à présenter la contribution de chacun de leur gouvernement.

Après avoir donné un aperçu de la période, nous présentons dans la figure 5.1 les événements retenus, suivis d'un descriptif de ces événements.

1 / La situation de la spécialisation, de la coordination et de la coopération IO

1.1 / Un aperçu de la période 1994-2003

Est-ce que la coordination générale de l'État peut être affectée par la succession de trois premiers ministres ayant une forte personnalité en neuf ans d'exercice du pouvoir exécutif? L'analyse ci-après nous indiquera comment cela se traduit, mais c'est l'une des particularités de cette période qui est aussi marquée par un référendum sur la souveraineté du Québec, au résultat très serré.

Le Parti québécois (PQ), avec M. Jacques Parizeau à sa tête, remporte les élections générales du 12 septembre 1994. Cette victoire survenait à la suite de celle du camp du NON, mené par le PQ, au référendum sur

l'entente constitutionnelle de Charlottetown et de l'importante victoire du parti du Bloc québécois à Ottawa qui, avec ses 54 députés au Québec, formait à la surprise générale l'opposition officielle à la Chambre des communes à Ottawa (le 25 octobre 1993). Le programme du nouveau gouvernement annonce, entre autres cibles, la tenue d'un référendum sur la souveraineté du Québec durant l'année 1995, des consultations populaires préalables et une gestion budgétaire rigoureuse pour diminuer le déficit. Le référendum a lieu le 30 octobre 1995 et l'option du NON l'emporte par une faible marge (50,6 % contre 49,4 %)¹ : le PM Parizeau annonce qu'il démissionne et c'est le chef du Bloc québécois à Ottawa, M. Lucien Bouchard, qui devient premier ministre.

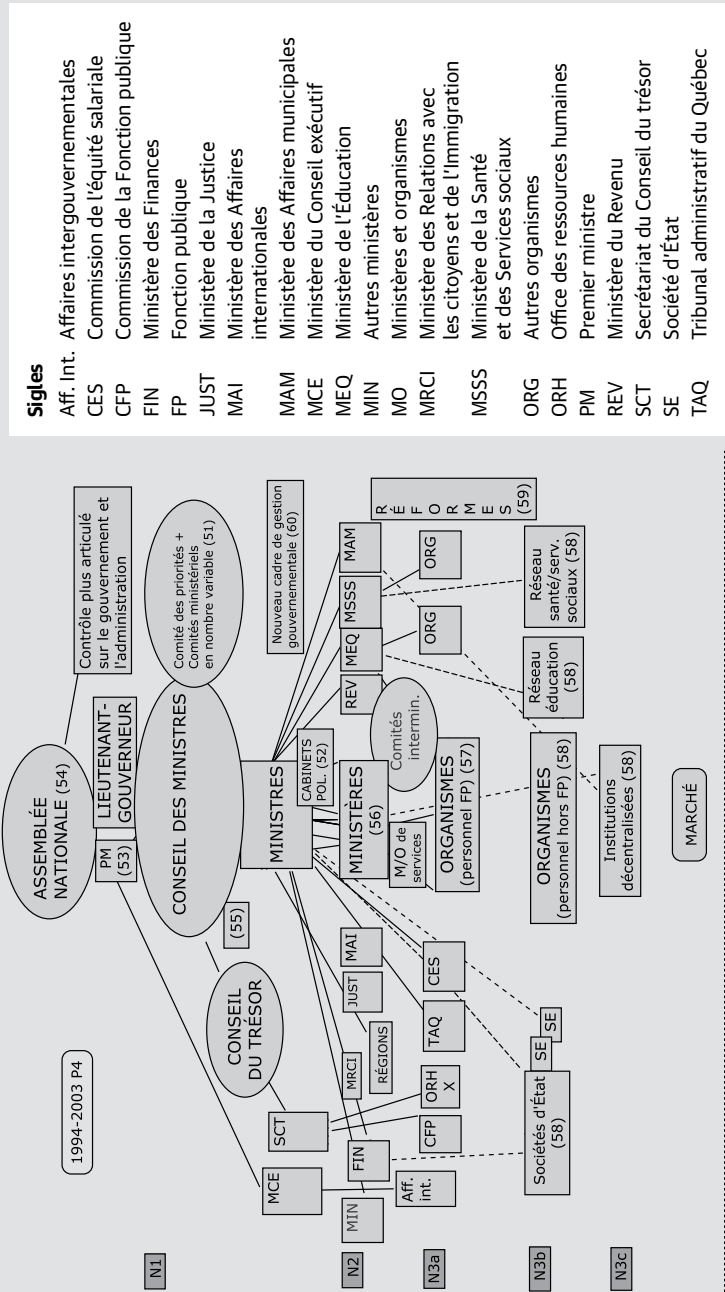
Sous le PM Bouchard, le gouvernement du PQ se donne un programme visant à reprendre le plein contrôle des finances publiques avec l'objectif à moyen terme de réduire à zéro le déficit budgétaire annuel, d'engendrer la prospérité en misant sur le partenariat avec la société civile à travers l'organisation de grands sommets et de chantiers engageant les entreprises, les syndicats et les organisations communautaires et d'appliquer différentes mesures annoncées dans le discours inaugural du 25 mars 1996. Réélu en novembre 1998, sans engagement de tenir un autre référendum, mais avec la volonté de réunir des conditions gagnantes pour un autre essai, le PM Bouchard poursuit son programme de gestion rigoureuse et, aidé par la reprise économique, son gouvernement parvient un an plus tôt que prévu à l'équilibre budgétaire en 1998-1999. En janvier 2001, le PM Bouchard annonce son retrait de la vie politique et le PQ aura un troisième premier ministre, M. Bernard Landry, assermenté le 8 mars 2001.

Le PM Landry n'aura que deux ans, en fin de deuxième mandat, pour faire sa marque. Économiste de formation, ayant été aux commandes de puissants leviers économiques et financiers sous le PM précédent, il inscrira l'action de son gouvernement dans la recherche de la prospérité dans toutes les régions et dans son partage équitable entre les personnes, tout en maintenant les finances équilibrées². Son gouvernement tiendra son engagement en présentant des budgets équilibrés jusqu'aux élections générales d'avril 2003 où le Parti libéral mené par M. Jean Charest prend le pouvoir.

1 Québec, Directeur général des élections du Québec, tableau « Référendum 1995 », <<https://www.electionsquebec.qc.ca/francais/provincial/resultatselectorales/referendums.php>>, consulté le 25 mai 2019.

2 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 22 mars 2001, discours d'ouverture de la 2^e session de la 36^e Législature par M. Bernard Landry.

FIGURE 5.1 / Spécialisation, coordination et coopération au Québec: 1994-2003 (P4)



Source : Inspiré du modèle général de Bouckaert, Peters et Verhoest, 2010, p. 77.

Descriptif: (N°) Instruments de coordination

- (51)** Organisation du Conseil exécutif. Porte la marque de trois PM. Premier mandat: des Conseils des ministres (CM) restreints, nombre réduit de ministères. Deuxième mandat: plus de ministres et de ministères. Organisation centralisée sous le **PM Parizeau** autour du Comité des priorités qui filtre tout ce qui va au CM: pas de comité ministériel permanent thématique, deux ministres d'État, des élus délégués régionaux qui relèvent du PM. Au ministère du Conseil exécutif (MCE), nouveaux secrétariats pour nouvelles priorités. Sous le **PM Bouchard**: le nombre de ministres d'État passe à quatre puis à six; le Comité des priorités définit les orientations et objectifs et oblige les MO à la planification stratégique. Rétablissement des comités ministériels permanents thématiques et temporaires; innove avec des ententes et engagements avec les partenaires externes et l'ajout de comités de suivis des Sommets. Transfère plusieurs mandats du MCE à d'autres MO et diminue les effectifs; lutte contre le déficit, réformes et nouveau cadre de gestion. Sous le **PM Landry**: le Comité des priorités formule des recommandations sur les priorités à établir; le MCE se concentre sur les politiques publiques et la planification stratégique et laisse la réforme administrative au Conseil du trésor (CT). Ajouts de mandats et d'effectifs au MCE; création d'un Secrétariat à la communication gouvernementale. Sur l'ensemble de la période, actions qui influencent la coordination et la coopération IO:
- allègement réglementaire, autoroute de l'information, déontologie et éthique, réforme de la justice administrative.
- (52)** Cabinets politiques avec des effectifs réduits, exerçant des rôles comparables aux précédents sauf durant l'année préparatoire au référendum. La politisation dans les nominations à des emplois supérieurs se poursuit et le niveau se compare au gouvernement précédent.
- (53)** Rôle prédominant des PM confirmé par trois titulaires dans des contextes différents.
- (54)** Création de la Commission de l'administration publique (CAP) dont le travail portera essentiellement sur l'imputabilité. Terrain d'expérimentation du processus pour les parlementaires et les dirigeants administratifs. La CAP se saisit de problématiques interministérielles, révèle des problèmes de coordination et pousse les dirigeants à apporter des correctifs. La Loi sur l'administration publique (LAP) consacre l'imputabilité administrative devant les parlementaires, la précise et lui fournit des outils de planification et de reddition de comptes plus engageants pour les MO.
- (55)** Évolution du rôle de l'État: État partenaire. Concertation avec les employés (Comité sectoriel sur l'organisation du travail – CSOT; Comité ministériel sur l'organisation du travail – CMOT) et l'externe: consensus et signature
- d'ententes importantes. Plus de flexibilité et de responsabilité aux MO. S'engage dans la déréglementation. Va plus loin que les gouvernements précédents dans la prise de décision collective, l'implication de la société civile dans les projets et le suivi avec ses représentants. Contribue à l'expansion des organisations de l'économie sociale et encourage les MO à des partenariats. Retour à l'équilibre budgétaire pour la première fois en 50 ans. Procède à un remodelage majeur et durable du cadre de gestion gouvernementale. Dote l'État de nouveaux outils de reddition de comptes, tant à l'interne que devant les députés.
- (56)** Peu de changements dans la structure et la mission des ministères sous les gouvernements du Parti québécois (PQ): peu de ministères nouveaux, vite modifiés. Consolidation des pouvoirs du CT par l'intégration de l'Office des ressources humaines (ORH), le mandat sur l'infrastructure gouvernementale, le nouveau cadre de gestion et le transfert de mandats provenant du MCE. La coordination centrale est mieux outillée pour la gestion de l'État.
- (57)** Un peu plus de mouvements institutionnels pour les organismes que durant les périodes précédentes. Mise à l'essai d'une nouvelle forme d'organisation, les unités autonomes de services (UAS), qui ne modifie pas le nombre d'organismes. Tentative de réduire le nombre des organismes

et de revoir leur fonctionnement: résultats modestes qui permettent, en raison des ajouts pour de nouvelles missions, de contenir le nombre total au niveau de 1985. (58) Organismes hors fonction publique mobilisés dans la poursuite de l'équilibre budgétaire. Peu de changements dans les sociétés d'État. Réduction des dépenses dans les programmes en santé et éducation. Diminution d'effectifs dans les réseaux, haut niveau de départs et de remplacements. Régionalisation à la santé, forte diminution du nombre d'établissements et loi antidéficit. Problèmes persistants dans le réseau: nouvelle commission d'étude. Plan d'action en 2002 comportant des réinvestissements dans le réseau. En éducation: des consultations puis un plan de réforme de l'enseignement. Transformation consensuelle des commissions scolaires confessionnelles en commissions scolaires linguistiques et diminution de leur nombre, qui passe de 159 à 72. Mouvement de responsabilisation, de mobilisation et de recherche de la performance avec un début de réinvestissement à compter de 1999. Par la suite, le Sommet sur la jeunesse donne le ton et mobilise plusieurs MO. Pour les régions: plus de responsabilisation et de moyens: centres locaux de développement (CLD), conseils régionaux de développement (CRD), Fonds de développement, politique de ruralité, création d'un ministère des Régions. Pour Montréal, différents comités et plans pour revitaliser la région et création	d'un ministère. Coupes importantes dans les budgets transférés aux municipalités, transferts de responsabilisation avec les coûts. Plan de réorganisation municipale, consultations avec livre blanc, absence de consensus, impositions de fusions municipales, diminution du nombre de municipalités et nouvelles bases pour la décentralisation. (59) Réformes administratives durant le premier mandat orientées par le politique, sur la gestion axée sur les résultats, appuyées par des partenariats avec les syndicats et associations de cadres sur l'organisation du travail, sur fond de lutte contre le déficit. Expérimentation de nouveaux mécanismes: CMOT, UAS, Fonds locaux, enveloppes budgétaires fermées. Renforcement de la coordination centrale: plan stratégique des ministres, plan de gestion des dépenses, engagements de services aux citoyens (sur base volontaire), création de nouveaux réseaux. Diminution des contrôles centraux. Leadership des réformes maintenu au MCE jusqu'en 1999, puis partagé avec le SCT. Les limites des allègements et du cadre de gestion se font jour: freins à la performance et à la coopération IO des UAS. Le cadre de gestion se prête mal à des allègements pour les UAS que tous les MO réclament. Diagnostic: le temps des engagements concrets et publics par les MO et des allègements est venu, après des années d'expérimentation. (60) Mise au point, adoption et implantation du nouveau cadre de gestion gouvernementale durant le deuxième mandat. Engagement	politique majeur pour moderniser le cadre. Le MCE partage le leadership avec le CT. Consultations sur la base d'un énoncé de politique et modifications au projet. LAP: premier texte à définir l'ensemble du cadre de coordination gouvernementale (2000): le gouvernement se sert de la Loi pour obliger l'Administration gouvernementale à plus d'engagements publics et de transparence. Explication des pouvoirs du CT, du président du CT et du SCT, du MCE, des ministres et des parlementaires. Mise en place d'une gestion plus partenariale avec consultations préalables et possibilités de convention et d'entente. Plus de pouvoirs et de moyens aux MO, moins de contrôles détaillés; reddition de comptes plus systématique. Renforcement de la coordination de type hiérarchique. Nouvelles incitations et nouveaux outils pour la concertation IO, la coopération IO pour les services aux citoyens, le partage d'expertise et de ressources: ajouts d'instruments de coordination de type réseau et de type marché. Mobilisation majeure pour: information, formation, apprentissage de rôles et de nouveaux outils. Bilan de cinq ans (2005) sous le gouvernement subséquent: des effets positifs, des avancées variables, des améliorations à apporter. Progrès insuffisants pour les services aux citoyens: mise en place de Services Québec comme guichet multiservice. De même pour les services administratifs internes: création du Centre de services partagés du Québec (CSPQ) pour regrouper expertises et services.
--	---	---

1.2 / La spécialisation, les mécanismes de coordination et de coopération IO

1.2.1 / Les changements au niveau 1: l'appareil politique

La structure et le fonctionnement du Conseil des ministres de trois PM

La prestation de serment de trois premiers ministres durant cette période a entraîné la constitution d'autant de Conseils des ministres (CM) et, chaque fois, des modifications à ses comités et à l'organisation du ministère. Les PM Parizeau et Bouchard (le CM de 1996) optent pour un petit nombre de ministres, respectivement 20 et 22, parmi les CM les plus réduits depuis plusieurs décennies; M. Bouchard en 1998 et M. Landry en 2002 choisiront de réunir un plus grand nombre de ministres, dans la moyenne des décennies précédentes.

En vue de préparer le référendum³, le **PM Jacques Parizeau** opte pour une structure de ministères réduite, à 18 (en considérant le Conseil du trésor, CT, comme un ministère) et forme un cabinet de 20 ministres, dont la plus forte proportion de femmes de l'histoire du Québec (6/20); deux ministres sont aussi désignés ministres d'État et trois ministres délégués sans portefeuille complètent le Cabinet⁴.

Des comités ministériels permanents en fonction sous le précédent gouvernement un seul subsiste, le Comité de la législation; le comité ministériel permanent du Grand Montréal des libéraux est remplacé par un Comité spécial d'initiative et d'action pour le Grand Montréal. Le Comité des priorités renaît, mais la nouveauté vient de son mandat décisionnel qui en fait une sorte de cabinet restreint pouvant filtrer les dossiers qui se rendront au CM; et il n'y a pas d'autres comités ministériels où établir les consensus avant le CM. Présidé par le PM et réunissant six ministres clés, ce Comité peut offrir un maximum de cohésion dans les décisions sur les grands dossiers. En annonçant la formation de son cabinet, M. Parizeau affiche son parti pris pour l'action. Il énonce deux principes qui guideront son gouvernement: «ne jamais faire compliqué

3 M. Parizeau s'est bien préparé dans l'opposition en convainquant M. Louis Bernard de reprendre la fonction de Secrétaire général du gouvernement jusqu'au référendum et en mettant sur pied un comité secret chargé de lui faire des propositions pour préparer l'État québécois à se lancer dans une campagne référendaire dès le mois de juin 1995. Voir Pierre Duchesne (2004), *Jacques Parizeau*, tome III: *Le Régent*, Montréal, Québec/Amérique, p. 274.

4 Un ministre d'État au développement des régions et une ministre d'État à la concertation; une ministre déléguée aux Affaires intergouvernementales canadiennes, une ministre déléguée au Tourisme et un ministre délégué à la Restructuration (rattaché au PM et chargé des études pour le référendum). Bien que titulaire de l'équivalent d'un ministère, la présidente du CT porte le titre de ministre déléguée. Source: Site Internet de l'ANQ, liste des membres des Conseils des ministres, <<http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/cabinets5.html#parizeau>>, consulté le 25 mai 2019.

quand on peut faire simplement [...] Bouger [...] en utilisant les instruments que nous avons sous la main » et « Le mur-à-mur, c'est fini »⁵. Ce choix d'une structure allégée de comités autour du CM peut aussi s'expliquer par l'existence en parallèle d'un autre comité qui se réunit régulièrement jusqu'au référendum, le comité de stratégie référendaire (Duchesne, 2004, p. 314). M. Parizeau renoue partiellement avec la formule des ministres d'État de M. Lévesque avec une ministre d'État à la Concertation dans le domaine de l'emploi et de l'adaptation de la main-d'œuvre (où 11 MO sont à l'œuvre avec les partenaires syndicaux, patronaux et des milieux communautaires; Duchesne, 2004, p. 48) et un ministre d'État au Développement des régions⁶.

La coordination gouvernementale va aussi être affectée par le rôle dévolu à une équipe d'adjoints parlementaires rattachés au PM, chargés d'agir comme délégués régionaux dans chacune des régions du Québec et réunis sous la présidence du PM au sein du Conseil des délégués régionaux; les mandats qui leur sont confiés les invitent à intervenir à plusieurs niveaux du gouvernement, soit auprès du PM, des ministres sectoriels et du ministre d'État au Développement des régions⁷. Cette structure matricielle ne sera pas reconduite en 1996 avec le PM Bouchard.

Cette nouvelle configuration autour du CM entraîne des changements dans la structure du ministère du Conseil exécutif (MCE). Les secrétariats qui appuyaient les comités ministériels permanents sont réunis au sein du Secrétariat du Conseil exécutif, un regroupement qui rehausse en principe le potentiel de cohérence gouvernementale puisqu'il procède à l'analyse de tous les mémoires destinés au Comité des priorités et au CM, ainsi que des projets de décrets, de lois et de règlements. La concertation des actions en géomatique est transférée au ministère des Ressources naturelles. Des secrétariats venant appuyer des dossiers majeurs pour le gouvernement sont créés, tels celui à la concertation, au développement des régions, à la restructuration et celui qui vient en appui aux commissions sur l'avenir du Québec chargées de consulter la population. Voulant offrir un appui particulier aux organisations communautaires, le PM Parizeau annonce en avril 1995 la création du Secrétariat à l'action communautaire autonome qu'il fait relever directement de son bureau⁸.

5 Présentation des membres du Conseil des ministres et des délégués régionaux du gouvernement de M. Parizeau, le lundi 26 septembre 1994, conférence de presse, p. 5-8, <https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=16091>, consulté le 25 mai 2019.

6 *Ibid.*, p. 15.

7 *Ibid.*, p. 16.

8 *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 46.

Au cours de l'année 1995, le CM institue un comité ministériel sur les technologies de l'information, un comité interministériel, ainsi qu'un Secrétariat à l'autoroute de l'information et un Fonds⁹. Le volet de la réforme administrative est détaché du Secrétariat aux emplois supérieurs pour former un secrétariat distinct et un autre qui sera voué à la déréglementation. Le ministre délégué à la Restructuration et son secrétariat ont le mandat «de préparer la restructuration de l'Administration québécoise qui sera requise par l'exercice par le Québec de tous les pouvoirs d'un État souverain¹⁰», un mandat qui nécessite la collaboration de tous les ministères et d'experts externes¹¹. Un autre comité¹², secret celui-là, travaille à préparer un «dossier technique qui constituera la base de négociation du Québec au lendemain d'un OUI»: un secrétariat temporaire, formé d'une vingtaine de personnes prêtées par les ministères, s'y consacre et un rapport de 700 pages est remis au PM à la mi-septembre 1995, désignant entre autres «les 398 lois fédérales et provinciales qui encadrent le fonctionnement économique de la fédération canadienne», mais le PM n'apprécie pas l'orientation de ce document et fait dissoudre le comité dont la plupart des ministres et sous-ministres ignoraient l'existence (Duchesne, 2004, p. 454-461). Par ailleurs, de nombreux autres mandats continuent d'être rattachés au PM et au MCE¹³.

Après le référendum, le PM Parizeau procède à un remaniement ministériel le 3 novembre 1995 et assure la gestion courante jusqu'à la prestation de serment de son remplaçant. Le contexte politique a radicalement changé et le programme de gouvernement annoncé lors du discours inaugural du **PM Lucien Bouchard** (25 mars 1996) le révèle dans ses orientations et ses projets. Le ton est déjà donné lors de la présentation du nouveau Conseil des ministres où le PM annonce que l'action gouvernementale va se concentrer sur trois secteurs: «1) la relance de l'emploi et l'assainissement des finances publiques; 2) la réforme de l'éducation et l'effort culturel; 3) la maîtrise par les régions, de leviers importants de décisions et la reconnaissance du rôle déterminant de Montréal dans

9 Par décret 1017-95 du Conseil des ministres du 2 août 1995. *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 47.

10 *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 50.

11 Le Secrétariat à la restructuration va produire 44 études. Des problèmes sont signalés par le VG dans l'octroi de certains contrats d'études. Le PM finira par écarter le ministre délégué à la Restructuration du Cabinet (Duchesne, 2004, p. 455).

12 Désigné sous le sigle de STERÈS par Duchesne (2004, p. 454).

13 Notamment les affaires intergouvernementales canadiennes, les affaires autochtones, la condition féminine, la famille, la jeunesse, la Capitale nationale et l'Ordre national du Québec. *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 30-31.

la vie québécoise¹⁴». Un engagement au premier chef envers et avec les Québécois de contrôler les finances publiques afin de «rendre à leur État sa liberté de mouvement, pour lui redonner sa marge de manœuvre, sa capacité d'inventer et de voir grand¹⁵». Pour réaliser cet ambitieux programme, le gouvernement mise sur la solidarité de tous, le partenariat et le consensus: il annonce déjà la tenue prochaine d'un forum où les différents groupes pourront faire leurs propositions sur l'emploi et les finances publiques et d'un autre à l'automne pour établir «un nouveau pacte social québécois¹⁶».

Le premier cabinet formé par le PM Bouchard demeure restreint avec 22 ministres: il compte 18 ministres titulaires, dont le grand ministère confié à M. B. Landry (de l'Économie et des Finances qui regroupe trois ministères à vocation économique et financière), en plus de quatre ministres délégués sans portefeuille¹⁷. Il mise sur quatre ministres d'État qui, par leur affectation, donnent le signal d'une mission dépassant le cadre de leur ministère: Économie et Finances, Ressources naturelles et ministre responsable des Régions, Emploi et Solidarité et ministre responsable de la Condition féminine, Métropole.

M. Bouchard maintient le Comité des priorités et le Comité de législation et renoue avec la formule des comités ministériels permanents par mission: affaires régionales et territoriales, éducation et culture, emploi et développement économique, développement social¹⁸. Le mandat du Comité des priorités est redéfini: il perd une partie de son influence de super-cabinet filtrant tous les dossiers adressés au CM, mais se voit attribuer un rôle plus stratégique qu'auparavant «en ce qu'il dessine les objectifs et les orientations qui guideront l'action de l'administration publique» avec un plan de travail précis consistant à fixer des orientations et objectifs pour chaque grand secteur d'activité et à inviter les ministères à établir leur plan stratégique, dont le Comité vérifiera la conformité avec les orientations du gouvernement¹⁹. Les quatre comités ministériels permanents de secteurs conservent le mandat général de faire des observations et

14 Discours d'assermentation prononcé par le premier ministre, M. Lucien Bouchard à la salle du Conseil législatif de l'Assemblée nationale, lundi 29 janvier 1996.

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

17 Dans son discours d'assermentation, le PM annonce la création d'un «ministère délégué aux Relations avec les citoyens»; le ministère sera formellement constitué le 4 décembre 1996 sous le titre de ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

18 *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 12.

19 *Ibid.*, p. 22. Décret 141-96 du 31 janvier 1996.

recommandations au CM, dans une perspective de cohérence de l'action gouvernementale, sur les mémoires et projets de décret, mais avec un ajout de nature à influencer leur travail de coordination : ils doivent « s'assurer de la cohérence des politiques et des initiatives sectorielles avec les priorités et les stratégies définies par le Comité des priorités et intégrées dans les plans stratégiques », une fonction facilitée par la présence des présidents de comités ministériels au sein du Comité des priorités²⁰.

Le Comité des priorités, redéfini en 1996 et présenté par le MCE comme une « innovation au sein de l'organisation gouvernementale », conservera l'essentiel de sa fonction de « définir les objectifs et d'arrêter les stratégies qui doivent guider l'action du gouvernement [...] de faire les arbitrages entre les priorités [...] de s'assurer que l'ensemble de l'action gouvernementale soit cohérent ». Si la composition de ce comité est modifiée à la réélection du PQ en 1998, son mandat ne change pas, sauf pour reformuler son rôle en matière de cohérence et d'arbitrage : « d'assurer la cohérence dans les programmes et les activités des ministères et de faire l'arbitrage en matière interministérielle²¹ ». Il faut reconnaître que ce comité est mieux placé pour faire ces arbitrages entre ministères que les comités ministériels thématiques intervenant sur un nombre limité de MO. Par contre, les modalités d'action du Comité des priorités évolueront avec l'avancement du cycle des planifications stratégiques et des réformes gouvernementales : les rapports successifs du MCE témoignent de la variété des mandats confiés par le Comité à son secrétariat, outre la planification stratégique²².

Cette structure de base se maintient tout au long des années de gouvernement du PM Bouchard qui lui greffe quelques ajouts selon les besoins. En 1996, puis en 1998, ce sont des catastrophes naturelles touchant des milliers de personnes et de vastes territoires qui amènent la constitution de comités spéciaux : le CM crée un Comité ministériel de coordination pour la reconstruction et la relance économique des régions sinistrées à la suite des pluies diluviennes de juillet 1996²³, puis un Comité

20 *Ibid.*

21 *Rapport annuel MCE, 1998-1999*, p. 17.

22 Par exemple, la coordination des travaux de révision d'une politique, la préparation de documents pour une Commission d'étude (1996-1997), la coordination de travaux interministériels (1997-1998), la création par le Secrétariat d'un comité interministériel de sous-ministres adjoints aux politiques pour « favoriser une approche interministérielle en vue de renforcer le processus d'élaboration des politiques gouvernementales » (1998-1999), la mise sur pied et la direction du Réseau de veille intégré sur les politiques publiques (1999-2000).

23 Le Comité, qui s'est réuni à neuf reprises et a adopté 45 recommandations, était appuyé par un Secrétariat interministériel de coordination qui a lui-même mis sur pied plusieurs groupes de travail technique. Le décret gouvernemental constituait également des comités régionaux dans les régions sinistrées sous la présidence

ministériel de coordination pour le rétablissement des activités dans des régions affectées par une tempête de verglas²⁴ est constitué en 1998. Un Comité ministériel de la recherche, de la science et de la technologie s'ajoutera en 1999 avec un mandat particulier, soit de «contribuer aux travaux portant sur l'élaboration d'une politique gouvernementale en matière de recherche, de science et de technologie ainsi que d'assurer la cohérence et la concertation interministérielle et intersectorielle des actions gouvernementales en ces matières²⁵» : la pertinence de ce mandat transversal se confirme avec la désignation d'un grand nombre de ministres à ce comité, soit dix. En 1999-2000, un autre comité s'ajoutera, le Comité ministériel de la région de Montréal²⁶.

Le PM maintient pour l'essentiel le regroupement des secrétariats de comités du Cabinet réalisé sous M. Parizeau (devenu Secrétariat des comités ministériels de coordination), sauf pour le Comité des priorités et le Comité de législation qui peuvent compter chacun sur un secrétariat distinct. Désireux que le MCE se concentre sur la coordination de l'ensemble des activités du gouvernement, le nouveau PM allège ce ministère de plusieurs unités administratives en les transférant à des ministres sectoriels²⁷, une décision qui peut surprendre pour certains mandats qui ont toujours été rattachés au MCE (et qui y reviendront peu de temps après)²⁸ : affaires autochtones, jeunesse, déréglementation. Ces transferts ont aussi pour effet de diminuer sensiblement le niveau d'effectifs du Secrétariat général et du Greffe du Conseil exécutif et s'harmonisent au

du ministre responsable de la région et composés de représentants des municipalités, des entreprises et des directions régionales des ministères. *Rapport annuel MCE, 1996-1997*, p. 28-29.

24 Ce comité spécial avait pour mandat «d'établir l'ordre de priorité des actions gouvernementales pour le rétablissement des activités et l'assistance aux populations des régions sinistrées, de coordonner ces actions et d'en assurer la mise en œuvre» (*Rapport annuel MCE, 1997-1998*, p. 28).

25 *Rapport annuel MCE, 1998-1999*, p. 23.

26 Avec notamment le mandat d'«élaborer et [...] proposer au gouvernement des orientations et des politiques susceptibles de promouvoir le développement de la région de Montréal» et parmi ses moyens d'intervention, il se voit confier celui de «coordonner l'action des ministères et organismes engagés dans la réalisation de projets importants pour la région de Montréal, en assurer le suivi», une entreprise qui réunit pas moins de 13 ministres au sein du comité. *Rapport annuel MCE, 1999-2000*, p. 25.

27 Sont également transférés : le Secrétariat au développement des régions, le Secrétariat à l'action communautaire autonome, le Secrétariat à la concertation, le Secrétariat à la famille, le Secrétariat à l'autoroute de l'information. *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 12.

28 Le Secrétariat à la déréglementation sera rapatrié au MCE dès novembre 1996 à la suite d'un engagement pris par le PM au Sommet sur l'économie et l'emploi : *Rapport annuel MCE, 1996-1997*, p. 33. Les secrétariats à la jeunesse et aux affaires autochtones seront à nouveau rattachés au MCE au début du deuxième mandat du PQ en 1998. *Rapport annuel MCE, 1998-1999*, p. 33.

message sur la frugalité budgétaire; mais les nouveaux besoins d'intervention du MCE feront remonter le niveau d'effectifs avant qu'il ne décline lentement jusqu'en 2000-2001²⁹.

Le PM Bouchard ne s'empêche pas non plus de faire évoluer l'organisation du MCE en fonction des besoins. Dans la foulée du Sommet sur l'économie et l'emploi avec les partenaires socioéconomiques, le gouvernement instaure quatre mécanismes de suivi: le Comité de suivi des décisions du Sommet est présidé par le PM et réunit une vingtaine de partenaires représentant les différents groupes présents au Sommet; le Secrétariat du Sommet chargé d'appuyer le Comité de suivi et qui doit s'arrimer avec les comités ministériels et les ministères; le Comité interministériel de coordination des projets économiques chargé «du traitement accéléré des projets économiques et de création d'emplois» et le Centre de coordination des projets économiques qui offre un soutien aux promoteurs de projets dans leurs démarches auprès des différents MO gouvernementaux³⁰. Le Secrétariat du Sommet sera intégré au Bureau du Sommet du Québec et de la jeunesse le 1^{er} mars 1999 et organisera une rencontre du Comité de suivi en juin 1998, puis une septième et dernière rencontre en avril 1999; il terminera son travail de coordination au cours de l'année 1999-2000. Quant au comité interministériel et au Centre de coordination des projets économiques, le gouvernement décide de leur maintien et de leur consolidation en octobre 1999 y voyant «des lieux de concertation où les ministères responsables des différents projets peuvent plus facilement établir entre eux, et avec les autres organismes concernés les liens de collaboration ou de communications appropriés», autre indice de la nécessité de passerelles de coopération entre les MO³¹; ils continueront leurs travaux jusqu'en 2000-2001.

Par ailleurs, en octobre 1997, un Secrétariat aux organismes gouvernementaux est mis sur pied au MCE pour voir à l'application des recommandations du Groupe de travail sur les organismes gouvernementaux, chargé d'examiner le rôle et les fonctions de 204 organismes: sorte de relance du comité Gobeil de 1986, le rapport de députés du parti au pouvoir présidé par M. Joseph Facal comporte des recommandations pouvant annoncer un programme de travail important justifiant la

29 *Rapport annuel MCE, 1994-1995*, p. 13, *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 14. *Rapports annuels du MCE de 1997-1998 à 2000-2001*, p. 12.

30 *Rapport annuel MCE, 1996-1997*, p. 30-31.

31 *Rapport annuel MCE, 1999-2000*, p. 31.

création d'un secrétariat spécial³², mais la suite des événements montre vite le peu d'utilité de cette unité administrative dont le mandat prit fin en 2000-2001.

Le deuxième Conseil des ministres formé par M. Bouchard, après les élections générales de novembre 1998, renoue avec l'ampleur des cabinets des années 1970 et 1980 avec 27 membres : il compte seulement un ministre titulaire de ministère de plus qu'en 1996 (19), mais il nomme huit ministres sans portefeuille (ministre délégué ou responsable). Il augmente aussi à six le nombre de ministres d'État, tous titulaires de ministères qui pèsent lourd dans le budget de l'État et qui sont les seuls à faire partie du Comité des priorités présidé par le premier ministre. C'est également le cabinet qui compte le plus de femmes à ce moment de l'histoire du Québec, dont trois ministres d'État. À l'amorce du deuxième mandat du PQ et jusqu'à son départ en 2001, le PM Bouchard apporte peu de changements à l'organisation du MCE; nous avons mentionné les principaux précédemment.

Succédant à M. Bouchard comme PM du Québec en mars 2001, M. Bernard Landry forme un CM plus modeste que celui de son prédécesseur (24), essentiellement dû à la diminution des ministres délégués sans portefeuille (ramené à 5), le nombre de ministres titulaires de ministère demeurant à 19 (pour 22 ministères). Un cabinet surtout marqué par les nouvelles affectations (15) dans la continuité, avec un seul nouveau venu. En portant le nombre de ministres d'État à dix, le message d'une mission particulière se dilue, bien qu'ils fassent tous partie du Comité des priorités; le discours d'assermentation est muet sur cette notion de *ministre d'État*. Le PM fait aussi une place importante aux femmes dans son cabinet avec sept nominations, dont cinq ministres d'État, toutes membres du Comité des priorités; il confie également la présidence des six comités ministériels à des femmes. Le PM Landry réserve l'innovation à la création d'une nouvelle fonction dans le parlementarisme québécois, le secrétaire d'État : il en désigne quatre qui, sans être ministres, pourront participer au CM et aux comités ministériels de coordination « pour les sujets qui les concernent », l'intention étant de « consacrer à certains dossiers une importance et un soin particulier » en plus d'accroître la visibilité auprès de la population³³.

32 Rapport annuel MCE, 1997-1998, p. 30. Rapport annuel MCE, 2000-2001, p. 35.

33 Les cabinets des différents premiers ministres, site de l'Assemblée nationale du Québec et communiqué du MCE du 8 mars 2001 (Québec, 2001a).

L'enchaînement des événements menant à la désignation de M. Landry comme PM est rapide et il choisit de maintenir les institutions du Conseil exécutif avec un minimum de changements. L'organisation autour du CM est maintenue avec son Comité des priorités et ses six comités ministériels thématiques et le Comité de législation. L'organisation administrative du MCE n'est pas modifiée. Le rapport annuel du MCE de 2000-2001 fait ressortir toutefois un rôle important du Secrétariat du Comité des priorités dans la concertation interministérielle en politiques publiques, son expertise se traduisant par «la mise en œuvre des mécanismes appropriés de concertation interministérielle pour faciliter la cohérence dans l'élaboration ou la révision des politiques et des actions gouvernementales³⁴». Signe qu'il s'agit d'une matière de plus en plus délicate pour le gouvernement, la Direction des communications a été détachée en juillet 2000 de la Direction générale de l'administration pour être placée sous la responsabilité de la directrice de cabinet du Secrétaire général du MCE³⁵.

Par contre, le premier rapport annuel de gestion du MCE de 2001-2002 va refléter des changements apportés par le PM au rôle du Comité des priorités ainsi qu'à certains comités ministériels. Le Comité des priorités perd son rôle décisionnel et d'arbitrage pour une intervention axée sur la formulation au Conseil exécutif de «ses observations et ses recommandations sur les priorités à établir par le gouvernement», la vision d'ensemble, la détermination des priorités, les arbitrages à faire, l'examen des dossiers stratégiques ayant des incidences interministérielles et l'encadrement de la planification stratégique demeurant au cœur de ses mandats spécifiques³⁶. Quatre comités permanents demeurent intacts, deux autres sont fusionnés pour former le Comité ministériel de l'emploi, du développement économique et de la recherche et un comité s'ajoute, celui de la jeunesse dans la foulée du Sommet de la Jeunesse, qui a entre autres comme mandat «le suivi de la mise en œuvre de la politique jeunesse et du plan d'action qui en découle³⁷».

La structure administrative du MCE fait l'objet de quelques modifications et les ajouts ont pour effet de hausser sensiblement le niveau d'effectifs du MCE³⁸. Les mandats de réforme administrative sont transférés au Conseil du trésor (CT) et au ministère des Relations avec les citoyens

34 *Rapport annuel MCE, 2000-2001*, p. 17.

35 *Ibid.*, p. 53.

36 *Rapport annuel de gestion, MCE, 2001-2002*, p. 21-22.

37 *Rapport annuel de gestion, MCE, 2001-2002*, p. 23.

38 *Ibid.*, p. 89.

et de l'Immigration (MRCI), le Secrétariat à la jeunesse est reconstitué et le Bureau de la Capitale nationale s'ajoute à la structure³⁹. L'unité administrative en appui au Comité des priorités prend le nom de Secrétariat aux priorités et projets stratégiques et un volet s'ajoute à son mandat, soit celui d'assurer « le suivi général des politiques gouvernementales ». À son rôle de coordonnateur du Réseau de veille intégrée sur les politiques publiques se greffent ceux d'animateur du Cercle des sous-ministres adjoints et associés et de collaborateur à l'animation du Forum des dirigeantes et dirigeants des organismes gouvernementaux, un nouveau lieu de contact direct pour le MCE avec ces dirigeants administratifs⁴⁰. Le Centre de coordination des projets économiques est remplacé par un Secrétariat aux investissements publics qui est chargé de « coordonner l'action gouvernementale en vue de la réalisation et du suivi du plan d'accélération des investissements publics⁴¹ » décidé par le gouvernement en vue de contrer les effets négatifs sur l'économie et l'emploi des attentats terroristes du 11 septembre 2001⁴². En 2002-2003, un Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques s'ajoute à la structure du MCE en appui au ministre responsable de ce mandat et en préparation des États généraux qui seront tenus en février 2003 sur cette question⁴³.

Puisqu'il s'agit d'un élément important dans la cohésion de l'action gouvernementale, un pas important est franchi dans le contrôle des communications gouvernementales par la création d'un Secrétariat à la communication gouvernementale qui reçoit du CM le mandat « d'assurer une gestion des communications gouvernementales qui en augmente l'impact et la pertinence en fonction des préoccupations de la population ». Une partie des budgets de communications des MO est allouée au MCE et un avis de pertinence est requis du Secrétariat pour que des budgets soient transférés aux MO ; il a aussi pour mandat d'offrir des services-conseils aux MO et de partager « avec eux une vision horizontale des communications gouvernementales⁴⁴ ».

39 *Ibid.*, p. 24.

40 *Ibid.*, p. 26.

41 *Ibid.*, p. 26.

42 Dans le *plan d'action et la politique économique du gouvernement* regroupant les mesures annoncées dans le discours du budget 2002-2003, le gouvernement Landry fait notamment le choix de devancer des investissements publics de trois milliards de dollars. *Discours sur le budget - 2002-2003*, prononcé à l'Assemblée nationale par Mme Pauline Marois, vice-première ministre et ministre d'État à l'Économie et aux Finances, le 1^{er} novembre 2001, p. 14.

43 *Rapport annuel de gestion, MCE, 2002-2003*, p. 29 et 41.

44 *Rapport annuel de gestion, MCE, 2001-2002*, p. 27.

En janvier 2002, le PM Landry procédera à un important remaniement ministériel, sans toutefois changer le nombre de ministères qui restera à 22, mais en haussant sensiblement le nombre de membres autour de la table du CM. De fait, il multipliera les fonctions avec « 22 ministres en titre, 11 ministres d'État, 15 ministres délégués, 29 ministres responsables et 4 secrétaires d'État » (Gélinas, 2003, p. 167). Plusieurs observateurs font alors un lien avec l'approche des élections générales ; mais auparavant, le gouvernement a pris soin de geler la masse salariale du personnel de cabinet au niveau établi avant le remaniement (Gélinas, 2003, p. 168).

Les enjeux transversaux

L'action des divers gouvernements du PQ durant la période fera évoluer certaines questions importantes au regard de la coordination gouvernementale et de la coopération IO. Il en est ainsi des réformes administratives dans l'Administration gouvernementale et dans les instances décentralisées, de l'implantation d'un nouveau cadre de gestion gouvernementale que nous traiterons comme événements distincts plus loin dans ce chapitre. La façon dont les gouvernements de la période ont traité certains enjeux a eu des répercussions sur la coordination et la coopération IO : voyons succinctement ce qu'il en est des questions reliées à la déontologie et à l'éthique des dirigeants politiques et administratifs ainsi que des fonctionnaires, à la déréglementation, au passage de l'État québécois à l'ère de l'autoroute de l'information, ainsi qu'à la réforme de la justice administrative⁴⁵.

En matière **d'éthique et de déontologie**, le gouvernement fait adopter tôt au début de son mandat un projet de loi pour baliser le comportement des administrateurs publics de tous les organismes publics, le PM Bouchard l'envisageant comme un moyen de renforcer le lien de confiance entre l'État et les citoyens⁴⁶. Les conseils d'administration sont tenus d'adopter un « code d'éthique et de discipline » pour les administrateurs publics ; un règlement vient compléter la Loi⁴⁷ en indiquant les principales règles de conduite, les rubriques à traiter dans le code propre à l'organisme et le délai pour le faire, obligation respectée par la plupart des

45 Pour plus de précisions sur ces questions, voir les notes de l'Appendice III de notre thèse (Bazinet, 1997, p. 647-653).

46 Message inaugural de la 2^e session de la 35^e Législature, *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, M. Lucien Bouchard, 25 mars 1996.

47 *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie* (1997, c. 6), sanctionnée le 20 mars 1997.

organismes en 2003. Par ailleurs, des lacunes relevées par le Vérificateur général (VG) dans les dispositifs de la fonction publique amènent le gouvernement à nommer au MCE un secrétaire adjoint à l'éthique et à la législation pour coordonner avec le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) la consolidation de l'infrastructure éthique de l'Administration gouvernementale. Il s'en suit toute une série de mesures⁴⁸ : le MCE et le SCT firent rapport à la commission parlementaire des travaux effectués et le VG constata lors de son suivi que la plupart de ses observations avaient été prises en considération.

S'il l'avait pourtant annoncé dans le programme du gouvernement en 1996, ce n'est qu'en 2002 à la suite des événements embarrassants pour son gouvernement que le PM Landry fait adopter une Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme afin notamment d'obliger les lobbyistes à s'enregistrer. Il emploie un moyen peu courant, une directive du premier ministre, pour préciser des situations de conflits d'intérêts potentiels où les ministres, les membres de leur cabinet et les sous-ministres, au moment où ils cessent d'exercer leurs fonctions officielles, ne pourront pas obtenir de contrat ou travailler pour un organisme public, pour un temps déterminé⁴⁹ ; en contrepartie, le gouvernement fait adopter une politique pour permettre la tenue de concours réservés aux directeurs de cabinet et au personnel politique de niveau professionnel, une brèche dans le régime général des concours en vigueur depuis 1978.

Dans l'ensemble, les règles de conduite se resserrent durant la période pour les autorités gouvernementales, le personnel politique et le personnel de l'administration publique ; la mise en place d'une infrastructure de l'éthique, avec son lot de séances de formation et d'outils de référence, la disponibilité de répondants en éthique dans les MO et les démarches d'identification de risques éthiques, fait que les gestionnaires et l'ensemble des fonctionnaires sont mieux outillés pour déceler les dilemmes éthiques et les résoudre. Ces dispositifs ne sont pas que défensifs, plusieurs ayant aussi pour but de permettre un traitement plus équitable des démarches des citoyens.

48 Notamment, en 2001, mise sur pied d'un réseau de répondants en éthique dans les MO et, en 2002, révision du Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, adoption d'une Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise et adoption de la Directive sur l'utilisation éthique du courriel, d'un collecticiel et des services d'Internet par le personnel de la fonction publique.

49 Directive du premier ministre concernant les règles applicables lors de la cessation d'exercice de certaines fonctions pour l'État, Québec, 19 février 2002.

L'allègement réglementaire devient un projet continu sous les gouvernements du PQ, le CM établissant un secrétariat à cet effet au sein du MCE et lui confiant une mission à plusieurs volets⁵⁰. Progressivement, des décrets viennent obliger les MO à déposer un plan triennal de révision des normes légales et réglementaires et à produire une étude d'impact pour tout projet pouvant entraîner des coûts de 10 millions de dollars et plus pour le privé, ou les invitent à conclure une entente administrative avec le secrétariat avant de soumettre un projet au CM.

Dans la foulée du Sommet de 1996, le gouvernement décide de constituer le Groupe-conseil sur l'allègement réglementaire, composé surtout de gens d'affaires et appuyé par le secrétariat : il produira quatre rapports de 1998 à 2003 où il traite de la réglementation qui nuit le plus aux entreprises, de la simplification des obligations administratives imposées aux entreprises et de la simplification des formalités administratives. Son dernier rapport conclut que 68 de ses recommandations antérieures ont eu des effets tangibles alors que 22 autres n'ont pas eu de suites. Selon l'appréciation du MCE, ces mesures vont porter des fruits, les MO réglementant mieux et moins : 400 règlements en moyenne durant les deux années de 1995 à 1997 contre 600 en moyenne au cours des trois années précédentes. Les MO proposent plus d'une centaine de mesures d'allègement réglementaire ou de simplification administrative ; de nombreuses analyses d'impact sont produites et le nombre d'avis donnés par le secrétariat aux MO sur leurs projets va en diminuant chaque année. Le secrétariat collabore avec les MO pour axer davantage la réglementation sur les résultats et pour tirer avantage des nouvelles technologies de l'information.

Bien qu'en gestation depuis plusieurs années, **la réforme de la justice administrative** va constituer un autre geste déterminant du gouvernement de cette période pour clarifier les fonctions administratives et les fonctions juridictionnelles et ajuster, dans la foulée, le rôle et les caractéristiques institutionnelles de plusieurs organismes impliqués dans la justice administrative. Nous estimons qu'il s'agit d'un changement important dans la coordination gouvernementale pour la clarté du rôle des institutions et des acteurs, avec des incidences sur les décisions prises par l'Administration à l'égard des citoyens et des personnes morales, ainsi

50 Rapport annuel MCE, 1994-1995, p. 46.

que sur leurs recours⁵¹. Ainsi, les distinctions établies par la Loi sur la justice administrative⁵² entre les fonctions ont pour effet de déjudiciariser les décisions de l'Administration, mais aussi d'assurer qu'elles puissent être contestées «devant un forum qui réponde aux exigences d'indépendance et d'impartialité et qui offre un débat formel et loyal aux parties» (Longtin, 1998, p. 82). Cet exercice conduit également à déterminer la limite de la décision de la justice administrative, le Tribunal ne pouvant «substituer son appréciation de l'intérêt public ou d'autres critères que le décideur de première ligne est tenu de considérer dans l'application de la politique publique, la responsabilité de l'appréciation d'opportunité politique et de l'intérêt général» revenant aux décideurs administratifs (Longtin, 1998, p. 87).

Un autre bénéfice notable de ces distinctions de fonctions amène à déterminer à quels décideurs attribuer un statut d'indépendance et d'impartialité élevé et quels organismes sont visés (Longtin, 1998, p. 78). Un bon nombre d'organismes sont ainsi intégrés au sein d'un nouvel organisme, le Tribunal administratif du Québec, ainsi que certaines compétences d'autres organismes et même de la Cour du Québec (Longtin, 1998, p. 85). Des règles particulières prévues dans la Loi (sur la direction du tribunal, ses séances et ses ressources) permettent d'assurer l'indépendance de l'institution⁵³. D'autres mesures spéciales viennent assurer aux membres leur indépendance et leur impartialité, ce qui confère un statut particulier à ces titulaires d'emplois supérieurs par rapport aux autres titulaires nommés en vertu de la prérogative du gouvernement.

51 « Elle [la déjudiciarisation] implique que le décideur de première ligne doive agir équitablement, prendre, avec la rigueur que la loi impose, des décisions de qualité, c'est-à-dire claires, compréhensibles et accessibles pour le citoyen concerné, bien fondées et motivées; elle implique aussi, s'il doit procéder à une enquête, qu'il le fasse selon un mode inquisitoire et non contradictoire de manière à recueillir tous les faits et les éléments d'information nécessaires pour prendre la bonne décision; elle implique aussi que le décideur soit tenu, avant de décider, de fournir au citoyen des informations et des explications et de lui permettre de présenter ses observations, en respectant un mode décisionnel qui accorde "au citoyen l'occasion de convaincre (l'Administration) de l'existence de certains éléments" » (Longtin, 1998, p. 84).

52 La Loi sur la justice administrative «établit des règles générales de procédure applicables aux décisions individuelles prises à l'égard d'un administré et distingue à cet égard les décisions prises dans l'exercice d'une fonction administrative et celles prises dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle. Les premières sont les décisions de l'Administration gouvernementale et celle-ci est tenue, dans sa procédure, de respecter le "devoir d'agir équitablement"; les secondes sont celles du Tribunal administratif du Québec ou d'un autre organisme de l'ordre administratif "chargé de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative" et la procédure suivie doit alors permettre "un débat loyal, dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale" » (*ibid.*, p. 77-78).

53 Loi sur la justice administrative, 1996, c. 54, a. 75-98.

Avec le changement de siècle, la période 1994-2003 s'avère également celle du passage de l'État québécois à l'**ère de l'autoroute de l'information** dans la diffusion de l'information, dans les modalités du service aux citoyens et aux entreprises, ainsi qu'à l'interne. Réagissant à des signaux d'un retard du Québec en cette matière, le premier discours inaugural du gouvernement du PQ affirme qu'il ne ratera pas son entrée sur l'« autoroute de l'information » et qu'une politique est en voie d'élaboration⁵⁴. Le gouvernement adopte la *Politique de l'autoroute de l'information - Agir autrement* en 1998 dont le contenu témoigne de l'importance des enjeux pour la société et pour l'État. Un chapitre de la politique est consacré au rapprochement de l'État du citoyen et des entreprises et propose de faire de l'État un utilisateur modèle des nouvelles technologies de l'information. En plus d'énoncer des stratégies, ce document constitue un plan d'action détaillé comportant 49 mesures placées sous la responsabilité de 13 MO. L'une de ces mesures incombe à tous les MO et annonce un changement majeur de dynamique dans la relation entre les employés de l'État, les citoyens et les entreprises : « Prendre les dispositions nécessaires pour que les citoyens et les entreprises puissent communiquer directement, par voie électronique, avec les employés de l'État chargés de leur fournir de l'information et des services⁵⁵ ».

Une autre pièce clé pour un usage légal et sécuritaire de l'autoroute de l'information est ajoutée en 2001 avec la Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information (LRQ, c. C 1.1) : malgré toutes les dispositions prévues, la Loi institue un comité multidisciplinaire pour « favoriser l'harmonisation, tant au plan national qu'international, des procédés, des systèmes, des normes et des standards techniques mis en place pour la réalisation des objets de la présente loi »

54 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 29 novembre 1994, discours d'ouverture de la 1^{re} session de la 35^e Législature par le premier ministre Jacques Parizeau. Par la suite, le PM Parizeau fait adopter un décret par le CM en août 1995 créant un comité ministériel sur les technologies de l'information, un Secrétariat de l'autoroute de l'information, un Fonds rattaché au MCE, ainsi qu'un comité interministériel. Les orientations de base de la stratégie de mise en œuvre de l'autoroute de l'information sont adoptées par le CM en hiver 1996 : les MO sont invités à élaborer leur plan d'action et des consultations sont menées dans les secteurs privé et public. La première phase du Fonds, avec 50 millions de dollars, est vite engagée pour financer 52 projets. Le PM Bouchard ajoute une deuxième phase au Fonds, mais transfère le Secrétariat et son mandat au ministère de la Culture et des Communications (*Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 48 et 12).

55 Québec, 1998a. Mesure 5.3. Le PM Bouchard nomme un ministre délégué à l'Autoroute de l'information et aux Services gouvernementaux en 1998. Sous le PM Landry, à compter de 2001, l'autoroute de l'information relève à nouveau de la compétence du ministère de la Culture et des Communications. Jusqu'en 2003, ce ministère veille au déploiement de l'autoroute de l'information dans la société québécoise en assurant le suivi des mesures de la politique et en gérant le Fonds ; ses interventions en ce domaine reposent majoritairement sur de la concertation interministérielle et des partenariats avec l'externe. *Rapport annuel de gestion 2001-2002*, ministère de la Culture et des Communications, p. 8 et 25. *Rapport annuel de gestion 2002-2003*, ministère de la Culture et des Communications, p. 8.

et lui confie un mandat substantiel (a. 63 à 68). Une belle illustration de la nécessité pour les instances centrales de faciliter la coopération interorganisationnelle prend ici la forme de la création d'un Fonds de partenariat interministériel par le CT, en juin 2000, avec un engagement de 9,7 millions de dollars jusqu'en 2003, destiné à «simplifier, accélérer et [...] faciliter les services aux citoyens et aux entreprises». Il permet entre autres projets : la création d'une infrastructure à clés publiques pour sécuriser les transactions électroniques, une trousse de démarrage d'entreprise, le service québécois de changement d'adresse, une banque de données sur les statistiques officielles du gouvernement du Québec (Québec, 2001b, p. 48)⁵⁶.

Une autre indication de l'effet majeur de l'infrastructure gouvernementale sur les services aux citoyens et les services administratifs internes nous est donnée par la création des répertoires gouvernementaux, considérés par le SCT comme une «pièce maîtresse de l'Administration électronique», un projet mobilisant plusieurs MO⁵⁷. La mise en place de l'intranet gouvernemental, qui prend le relais en 2001 du Centre d'affaires gouvernemental implanté en 1997, constitue un autre changement crucial dans la dynamique interne de collaboration entre les MO, avec pour «principal objectif d'améliorer l'efficacité des employés grâce au partage des connaissances et à un accès plus facile à l'information»⁵⁸.

Les cabinets politiques

En formant son Conseil des ministres de 19 membres, le PM Parizeau avait indiqué sa recherche d'une plus grande cohésion et son engagement à être économe. Alors que les cabinets de ministres du gouvernement précédent pouvaient compter jusqu'à dix attachés politiques, il impose un maximum de cinq attachés à ses ministres (Duchesne, 2004, p. 307). La période n'est pas marquée par des changements significatifs dans les principaux rôles attribués aux cabinets politiques depuis deux décennies, bien que la préparation du référendum sur le statut du Québec influence l'emploi du temps des ministres et forcément de leurs adjoints politiques.

56 *Rapport annuel de gestion 2001-2002*, Conseil du trésor, p. 74.

57 *Rapport annuel de gestion 2002-2003*, Conseil du trésor, p. 57-58.

58 Il contient différents outils d'information ainsi qu'un forum de discussion, un espace pour l'échange de documents et pour le dépôt de formulaires électroniques. *Rapport annuel de gestion 2001-2002*, Conseil du trésor, p. 65. Le niveau de fréquentation du site est en augmentation : «de 13 990 800 pages consultées en 2001-2002 à 15 170 200 en 2002-2003, soit une augmentation de 8,4 %» (*Rapport annuel de gestion 2002-2003*, Conseil du trésor, p. 59).

Dans la perspective d'un référendum qui pourrait faire du Québec un État souverain, M. Parizeau se prépare aux suites d'une éventuelle victoire électorale en se préoccupant de la collaboration qu'il pourra obtenir des hauts fonctionnaires. Alors qu'il est encore dans l'opposition, il confie à une personne de confiance le soin de préparer un rapport sur la haute fonction publique afin « d'identifier les gens sur lesquels le PQ peut compter pour une action rapide comme celle-là et quels sont ceux qui pourraient être des obstacles à une telle action » (Duchesne, 2004, p. 275). Assurant vouloir respecter à la lettre la Loi sur la fonction publique, il considère cependant que pour les « 450 postes que la loi réserve aux nominations de l'exécutif, eh bien, l'exécutif prendra toute décision qu'il juge utile à partir du principe suivant : on ne fera pas la souveraineté sans souverainistes » (Duchesne, 2004, p. 275).

De fait, la politisation dans les nominations de la haute direction de l'Administration gouvernementale se maintient à un rythme comparable aux gouvernements précédents (Bourgault et Gow, 1995, p. 9). Selon l'analyse qu'en font MM. Bourgault et Gow après une année de mandat, le PQ aura remplacé

à peu près la même proportion de sous-ministres que l'avaient fait les libéraux en 1985 : cependant ils ont agi beaucoup plus tôt, ils ont frappé surtout du côté des hauts fonctionnaires identifiés aux libéraux - tandis qu'en 1985 on avait libéré autant de postes que la machine partisane l'exigeait - et les péquistes ont nommé une moins grande proportion de personnes identifiées à leur parti que les libéraux. / Chez les sous-ministres associés et adjoints, on observe un plus faible taux de changements, moins de nominations partisans qu'entre 1985 et 1995, mais une forte concentration de celles-ci au Conseil exécutif. Là où le taux de nominations partisans est le plus élevé, c'est dans le réseau des délégations du Québec à travers le Canada et le monde : l'importance de bien transmettre le message souverainiste semble justifier un tel mouvement (Bourgault et Gow, 1995, p. 9).

Ces auteurs constatent également de très nombreux changements chez les hauts dirigeants des organismes, « le haut taux de libéraux qui s'y trouvaient, l'autonomie de gestion et les salaires élevés attisent la convoitise des amis du régime et l'attention du pouvoir de nomination » (Bourgault et Gow, 1995, p. 9). Le changement de garde s'opère aussi dans de grandes

sociétés d'État ; dans son discours inaugural du 29 novembre 1994, le PM Parizeau avait déjà annoncé son intention de modifier les lois constitutives de plusieurs sociétés d'État⁵⁹.

Le rôle des premiers ministres

Le rôle prépondérant du premier ministre dans la direction et la coordination de l'État québécois se révèle davantage dans cette période qui voit se succéder trois premiers ministres avec des programmes de gouvernement et des styles de gestion différents.

Le **PM Parizeau**, s'organisant avant tout pour un rendez-vous référendaire dans moins de douze mois, opte pour une coordination très centralisée à la tête de l'État avec un nombre limité de ministres et un seul comité ministériel qu'il préside, le Comité des priorités, et qui lui permet de suivre tous les dossiers importants. Il accorde une place importante aux femmes avec trois membres sur six au Comité des priorités ; il innove en nommant un député comme délégué régional dans chaque région administrative qui se rapporte directement à lui et qui est invité à interpeller les ministres. Certains analystes qualifieront son style d'intervention de plus « présidentiel » que collégial (Massicotte, 1995). Ayant annoncé durant la campagne électorale « une autre façon de gouverner », il n'entreprend pas de grandes réformes, mais les prépare dans la perspective d'un État souverain : il met l'administration en mode diminution budgétaire et invite les gestionnaires à agir avec les moyens à leur disposition, simplement et en évitant le « mur-à-mur », estimant leur avoir donné une plus grande marge de manœuvre avec l'approche des enveloppes budgétaires fermées et la création des unités autonomes de service. Il mise sur le partenariat à l'interne avec les syndicats et les associations d'employés et parvient à signer une entente sur l'organisation du travail qui sera très profitable tout au long des deux mandats du PQ. À l'externe, les grandes consultations structurées s'organisent autour de la Commission sur l'avenir du Québec. Ayant raté de peu le grand objectif de sa vie professionnelle, il démissionne après à peine 13 mois en qualité de premier ministre.

59 « Par ailleurs, nous allons aussi, avec le dépôt de deux projets de loi, revenir à la structure de direction d'origine de la Caisse de dépôt et placement et de la société Hydro-Québec. Elle avait fait ses preuves. » À la Caisse de dépôt et placement, la fonction de président-chef de l'exploitation est éliminée avec le changement de loi, le dernier titulaire ayant démissionné auparavant ; l'autre président-directeur général (PDG) quitte à la fin du mois de mars 1995 et « un souverainiste de longue date remplace les libéraux précédents » (Duchesne, 2004, p. 449). À la même période, le gouvernement nomme un souverainiste reconnu à la présidence du conseil d'administration (CA) d'Hydro-Québec ; le PDG en place annonce son départ à la fin de l'été et le gouvernement procède à la nomination de 10 nouveaux administrateurs sur un CA qui en compte 17 (Duchesne, 2004, p. 450).

Devenu chef du PQ sans opposition et PM du Québec en janvier 1996, **M. Bouchard** organise le programme du gouvernement en vue d'une reprise de contrôle des finances publiques, avec pour objectifs à moyen terme d'éliminer le déficit budgétaire annuel, de réaliser les engagements du programme électoral du parti et de mener les réformes requises pour redonner au Québec sa marge de manœuvre. Dès l'assermentation de son CM, il annonce l'intention de son gouvernement de parvenir à cet objectif ambitieux en partenariat avec la société civile. Négociateur chevronné, il réunit les partenaires de la société civile lors de grands sommets où il parvient à les rallier à cet objectif, les amène à prendre des engagements pour contribuer à l'investissement et à l'emploi, les mobilise pour coordonner des projets et les réunit périodiquement pour faire le point sur l'avancement des réalisations et des engagements.

L'organisation de son gouvernement revient à un schéma similaire à celui du PQ des années 1980 avec un Comité des priorités (avec trois femmes) et des comités ministériels par grande mission, transférant à d'autres ministères certains mandats transversaux jusque-là bien ancrés au MCE, pour les rapatrier plus tard. Invoquant des économies budgétaires et une plus grande cohésion dans l'action, son gouvernement réduit les organismes centraux de coordination au CM et au CT, l'Office des ressources humaines (ORH) étant intégré au CT en juin 1996. Il préside aux décisions conduisant aux plus importantes réformes dans l'Administration gouvernementale, qui prévalent encore pour l'essentiel deux décennies plus tard, de même que dans le secteur de l'Éducation et des municipalités. Son gouvernement parvient à réduire les effectifs de la fonction publique et des réseaux de la santé et de l'éducation à un niveau sans précédent par des programmes de départs volontaires, non sans quelques perturbations dans la fourniture des services, et en empruntant plus d'un milliard de dollars pour les financer, à rembourser sur de nombreuses années. Soutenu par une conjoncture économique plus favorable, son gouvernement parvient à l'équilibre budgétaire un an plus tôt que prévu et, pour la première fois depuis les années 1950, selon les méthodes comptables gouvernementales pratiquées à l'époque⁶⁰. Cet

60 Le VG, M. Guy Breton, ne fait pas le même calcul et estime le déficit plus élevé que l'établit le gouvernement : « En décembre 1997, il critique les pratiques comptables qui, selon lui, cachent 1,5 \$ milliard de déficit au-delà des 2,2 \$ milliards déclarés. À son avis, deux pratiques ont produit ce résultat : d'un côté, le gouvernement a décidé d'amortir sur une période de 16 ans les frais de 1 \$ milliard causés par les programmes de départs assistés des fonctionnaires et employés du service public en 1997 ; d'autre part, le recours de plus en plus fréquent aux fonds spéciaux vient brouiller les cartes, car leurs dépenses ne sont pas comptabilisées avec celles du gouvernement dans son ensemble. En 1996-1997, le gouvernement du PQ a créé pas moins de 15 fonds spéciaux, dont le Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier et le Fonds de gestion des départs assistés. De plus, le gouvernement ne comptabilise pas toutes ses obligations concernant les régimes

équilibre budgétaire annuel sera maintenu tout au long de la période et le gouvernement du PM Bouchard commencera à réinvestir dans plusieurs secteurs affectés par une longue période de restrictions budgétaires.

C'est le « pragmatisme politique » qui caractériserait le mieux son action comme PM selon M. Jean-François Caron. Désireux de servir l'intérêt général de la société québécoise, il est aussi guidé par d'autres balises, « à savoir la volonté d'agir de manière consensuelle en dépassant les lignes partisans ainsi que le respect des minorités » (Caron, 2015, p. 81). En matière de recherche de consensus, nous l'avons vu à l'œuvre avec la tenue des Sommets sur les finances publiques, sur l'Économie et l'emploi. Sa préoccupation pour les minorités s'est manifestée à plusieurs occasions, notamment en réaction à un bilan de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPJ) sur le déséquilibre de représentation des diverses composantes de la société dans la fonction publique qui l'a amené à confier un mandat à deux ministres en vue de proposer des correctifs appropriés, ce qui a entraîné notamment une modification à la Loi sur la fonction publique (LFP)⁶¹ et des objectifs d'embauche ambitieux et sans précédent pour redresser la situation (une nomination sur quatre devant provenir d'un membre des groupes cibles). Mené par la détermination du PM, le gouvernement restreint l'autonomie de ses MO en intervenant dans l'exercice de leur pouvoir de nomination, estimant insuffisants les résultats obtenus après dix ans de programmes d'accès à l'égalité : une combinaison de moyens qui donneront de bons résultats.

Ministre important des cabinets du PM Bouchard en qualité de ministre des Finances, le **PM Landry** poursuivra la consolidation des réformes entreprises et y ajoutera quelques initiatives de sa conception durant les deux années où il exercera la fonction. Il inscrira son programme de gouvernement en se donnant le défi du maintien et du partage de la

de retraite. Revenant plusieurs fois sur cette question, Guy Breton déclare notamment, en janvier 1998, que les comptes publics de 1996-1997 ne reflètent pas fidèlement la situation financière du gouvernement du Québec. Le ministre des Finances, Bernard Landry, réplique que la pratique des fonds spéciaux remonte à 1975, et qu'il y en avait une vingtaine du temps du gouvernement Bourassa » (Gow et Guertin, 1999), <https://pum.umontreal.ca/apqc/97_98/gow/gow.htm>, consulté le 25 mai 2019.

61 Le mandat est confié, lors du discours inaugural de la 36^e Législature en mars 1999, au ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et au président du CT. En novembre de la même année, des amendements à la LFP sont adoptés à l'unanimité par les députés de l'ANQ (pour faire disparaître les niveaux sur les listes de déclaration d'aptitudes et accroître ainsi le potentiel de nomination des membres de groupes sous-représentés) et une décision du gouvernement donne, au-delà des cibles des programmes d'accès à l'égalité, des objectifs d'embauche exigeants et oblige les MO à rendre compte dans leur rapport annuel de leurs résultats. Une disposition est intégrée dans la LAP en 2000 à l'article 29 pour indiquer que la commission parlementaire peut discuter de ces résultats lors de la comparution des sous-ministres et des dirigeants d'organismes (SMDO). Le PM Bouchard a aussi fait adopter une autre loi importante, la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics, touchant plus de 700 organismes et 500 000 emplois, loi entrée en vigueur le 1^{er} avril 2001.

prospérité tout en gardant les finances équilibrées et « mettra l'accent sur la solidarité sociale, la santé, la famille et l'enfance, l'éducation, l'emploi, les régions et la culture⁶² ». Dans la continuité de ses prédécesseurs, il accorde une place importante aux femmes dans son cabinet. Il redonne plus de pouvoir au CM en retirant au Comité des priorités le rôle décisionnel et d'arbitrage qu'il avait auparavant pour une intervention axée sur la formulation de recommandations au CM. Il recentre le rôle du MCE sur les politiques publiques et la planification stratégique, transférant les mandats de réforme administrative au CT et au MRCI. Il accentue le contrôle du gouvernement sur les communications gouvernementales en créant un Secrétariat à la communication gouvernementale avec un mandat et des ressources lui permettant d'assurer la cohésion du message diffusé par les MO. C'est aussi sous sa direction qu'une infrastructure éthique est déployée dans la fonction publique et qu'une loi sur les lobbyistes est adoptée, imposant dans son sillage des restrictions de fonctions aux membres du CM, à certains membres des cabinets politiques et aux sous-ministres lorsqu'ils cessent d'exercer leurs fonctions.

Adoptant un style plus collégial que ses deux prédécesseurs, il consulte davantage les ministres, se fait plus expéditif dans l'approbation des dossiers soumis au CM et réserve plus de temps pour discuter de la situation politique et des grandes politiques, une approche appréciée de ses ministres, mais un style de gestion peu connu du grand public⁶³.

L'un des principaux acteurs du gouvernement précédent dans l'atteinte du déficit zéro, il s'emploie à préserver cet équilibre comme le lui enjoint la loi qu'il a fait adopter en 1996⁶⁴, mais en fait modifier le titre en 2001 pour mieux refléter la situation en Loi sur l'équilibre budgétaire.

La réforme parlementaire

Dès le premier discours inaugural du gouvernement du PQ en 1994, la question revient à l'ordre du jour : « Nous allons aussi discuter de réforme parlementaire, car il faut redonner à cette Assemblée et à chacun de ses membres le pouvoir réel du législateur ». Nous examinerons les changements sous l'angle de la coordination et de la coopération IO.

62 *Journal des débats*, ANQ, 22 mars 2001, 2^e session de la 36^e Législature, discours d'ouverture du premier ministre Bernard Landry.

63 « Pourtant, Landry a changé beaucoup de choses et a impressionné, mais ce fut dans le secret des réunions du conseil des ministres et de son groupe parlementaire, et dans le huis clos des conférences intergouvernementales. La population, elle, n'en a rien vu » (Vastel, 2001, p. 408 et 410).

64 L. Q., Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire, 1996, c. 55. Loi sur l'équilibre budgétaire, 2001, c. 56.

Depuis la Loi adoptée en 1993⁶⁵, les commissions parlementaires sectorielles ont la possibilité d'entendre les sous-ministres et les dirigeants des organismes (SMDO) sur leur gestion administrative. Conformément à son engagement, le nouveau gouvernement du PQ fait voter l'abolition des articles concernant la réduction des effectifs et ne laisse que les articles concernant l'imputabilité des SMDO⁶⁶. En 1997, d'abord de façon expérimentale puis en vertu d'amendements au Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission de l'administration publique (CAP) est créée avec le mandat d'entendre le VG sur son rapport annuel et d'examiner les questions soulevées en présence des SMDO concernés, alors que la Commission des finances publiques, succédant à la Commission du budget et de l'administration, « conservait le mandat d'étudier la politique budgétaire du gouvernement et les comptes publics⁶⁷ ». La CAP va continuer de jouer son rôle avec l'adoption de la Loi sur l'administration publique (LAP) en 2000, mais en bénéficiant de nouveaux mécanismes de nature à améliorer son travail d'analyse de la gestion administrative.

D'ailleurs, les députés membres de la CAP contribuent par leurs travaux d'audition du VG et des SMDO en vertu de la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, entre 1993 et 2000, à ce que les autorités gouvernementales repèrent mieux les informations requises pour le succès de cet exercice et les inscrivent dans la LAP, pendant que les parlementaires et les hauts fonctionnaires apprivoisent cet exercice délicat en évitant les débats politiques relevant de l'autorité du ministre. Les premières expériences suscitent des échos positifs de la part des hauts fonctionnaires (Bourgault et Gow, 1995, p. 10). Les premiers dirigeants d'unités autonomes de services (UAS) comparaissent devant la CAP en 1997 et 1998⁶⁸, une invitation qui contribue à accorder un statut important à ce nouveau type d'organisation, alors que la Loi prévoit seulement la comparution des SMDO. La direction de la réforme administrative du MCE relève en 1999 une approche plutôt négative de cet exercice d'imputabilité, occasionnée par l'utilisation des rapports du VG et du Protecteur

65 Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics.

66 L. Q., Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, 1995, c. 11.

67 « La Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 28, n° 2, p. 13-18, <http://www.revparl.ca/28/2/28n2_05f.Gagnon.pdf>, consulté le 3 mars 2019. Le 21 octobre 1998, l'ANQ rend la Commission permanente: *Quatrième rapport semestriel sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics*, Commission de l'administration publique, 16 juin 1999, p. 1.

68 *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, n° 5, mai 1998, « Comparaison de deux UAS devant la Commission de l'administration publique », p. 9. Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 1^{er} octobre 1997, vol. 35, n° 1, « Auditions du secrétaire associé aux services gouvernementaux et du directeur général des services aériens et postaux ».

du citoyen (axés sur des problèmes de gestion) et l'absence d'indicateurs et de discussions sur la performance⁶⁹. Des inquiétudes se manifestent chez les administrateurs et s'expliquent «par le fait que la reddition de comptes administrative s'est implantée sans que les concepts et les façons de faire devant en baliser l'application ne soient bien définis⁷⁰». Une perception qui n'est pas sans fondement si l'on considère la volonté exprimée par la CAP de bien exploiter le rapport du VG⁷¹.

Au-delà de l'effet public des auditions, la Commission publie tous les six mois un rapport sur ses travaux de la période où elle expose ses constats, ses conclusions et recommandations. Elle porte une attention particulière aux résultats des suivis effectués par le VG sur ses vérifications antérieures et sur les suites que les MO donnent à ses propres recommandations.

Invité à mieux faire connaître cette commission parlementaire aux gestionnaires par l'entremise du bulletin *Autrement* en 1998, son président M. Jacques Chagnon indique qu'elle «est surtout préoccupée par les résultats des programmes et leurs impacts, la performance des organisations et l'amélioration des processus internes», tout comme elle peut signaler des déficiences, relever les bons coups des gestionnaires et même appuyer l'adoption de nouveaux moyens et outils⁷². Il insiste sur le fait que cette institution permet aux députés d'«apporter une contribution essentielle à une meilleure gestion de l'appareil public», un énoncé qu'on retrouvera en substance dans le premier article de la LAP en 2000! Questionné sur les tendances qu'il voit se dessiner, il présente certaines balises qui reflètent les besoins des parlementaires et qui seront incorporées dans la LAP:

Il ne fait aucun doute qu'un accent de plus en plus important sera mis sur la responsabilisation des gestionnaires et la souplesse administrative. Cela suppose, pour un proche avenir, que les ministères et organismes devront mettre en place leurs outils d'évaluation et leurs indicateurs de performance, et qu'ils devront les peaufiner. Il faut connaître les impacts des programmes, la performance relative des ministères et organismes, et rendre compte des résultats⁷³.

69 *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, n° 7, juin 1999, «La reddition de comptes au cœur de la gestion par résultats», p. 1.

70 *Ibid.*

71 Quatrième rapport semestriel sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics, Commission de l'administration publique, 16 juin 1999, p. 1.

72 *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, n° 6, novembre 1998, «La Commission de l'administration publique, vous connaissez?», p. 4-5.

73 *Ibid.*

Certes, les membres de la CAP ont eu amplement d'occasions d'expérimenter la formule puisqu'ils ont tenu 28 auditions en vertu de la Loi sur l'imputabilité des SMDO entre mars 1996 et l'entrée en vigueur de la LAP en 2000, entendant soit des sous-ministres, des dirigeants d'organismes ou d'UAS et procédant à l'examen de l'ensemble de la gestion d'une organisation ou d'un programme en particulier. Si les parlementaires se sont employés à mettre à l'aise leurs interlocuteurs, à pratiquer une approche non partisane, les administrateurs appelés à comparaître ont aussi contribué à baliser l'exercice en indiquant dans quelles limites ils situaient leur témoignage eu égard à leurs obligations en vertu des lois et autres dispositions en vigueur. Nous en trouvons un bel exemple avec l'audition du Secrétaire du CT en février 2000 sur les programmes de départs volontaires qui avaient suscité de nombreuses critiques de la part du VG. D'entrée de jeu, le Secrétaire du CT indique aux parlementaires que sa reddition de comptes ne saurait porter que sur la gestion administrative du programme par le SCT, qu'il ne peut révéler des éléments liés aux recommandations faites à son ministre ou au gouvernement, qu'il a un devoir de réserve qui ne lui permet pas d'émettre d'opinions sur les décisions du gouvernement, ce qui ne l'empêche pas d'exposer la nature des divergences de vues du SCT avec le VG sur certaines questions⁷⁴.

La CAP se saisit également de problématiques récurrentes qui interpellent les parlementaires et qui surgissent à l'occasion du dépôt d'un rapport prévu par une disposition particulière d'une loi. Par exemple, les parlementaires décident de mener des consultations particulières sur les emplois occasionnels au gouvernement à la suite d'un rapport déposé par le CT qui venait de modifier substantiellement le cadre de gestion de ces emplois et de leurs titulaires. La CFP et les syndicats viennent faire état de diverses problématiques, notamment celle qui concerne les occasionnels embauchés pour une longue durée sans pouvoir accéder à un emploi régulier (aussi désignés comme « faux occasionnels »). Après deux séances d'auditions, incluant les explications du SCT, les députés recommandent au président du CT et au gouvernement de trouver une solution durable à cette situation qui revient périodiquement devant les parlementaires depuis plusieurs décennies⁷⁵. Le président du CT assure la

74 *Journal des débats de la Commission de l'administration publique*, 24 février 2000, vol. 36, n° 23, « Audition du secrétaire du Conseil du trésor sur les programmes de départs volontaires à la retraite conformément à la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics ».

75 Troisième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics - 2^e partie, Commission de l'administration publique, 2 juin 1998.

Commission qu'il examinera ses recommandations⁷⁶ et de fait, il y donne suite sur le fond en mettant fin au régime d'exception pour les titulaires d'emplois occasionnels, les soumettant au régime des concours réguliers, une solution radicale et efficace qui n'a pas de comparable au Canada⁷⁷.

La CAP ne se limite pas à examiner la gestion d'un MO à la fois. Les problématiques interministérielles que lui révèlent les rapports du VG l'amènent à interpeller plusieurs dirigeants de ministères ou d'organismes. Nous en trouvons un bel exemple avec l'audition des principaux dirigeants impliqués dans la coordination des travaux liés à l'adaptation à l'an 2000 des systèmes informatiques : lors d'une même séance de travail de la Commission, le Secrétaire du CT, le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux ainsi que le sous-ministre de l'Éducation sont invités à éclairer les parlementaires après un rapport du VG indiquant que le SCT ne dispose pas de toute l'information lui permettant de coordonner l'opération, pas plus que les ministères chargés des réseaux. Le rapport du VG fait aussi « ressortir l'absence de coordination centrale à l'égard des réseaux et des entreprises du gouvernement, de même qu'en ce qui a trait aux échanges d'information entre les entités⁷⁸ ». La CAP s'adapte aux types d'enjeux interministériels : plusieurs sous-ministres sont invités à éclairer les parlementaires sur les subventions aux municipalités⁷⁹ ou à faire le point sur la tarification des biens et services gouvernementaux⁸⁰.

Les parlementaires se trouvent donc bien préparés à poursuivre leur travail de législation sur le nouveau cadre de gestion gouvernementale lorsqu'une commission spéciale de l'ANQ est chargée d'entendre et

76 *Journal des débats de la Commission des finances publiques*, 30 avril 1998, vol. 35, n° 48, « Étude des crédits du CT ».

77 La transition vers le nouveau régime va nécessiter la tenue d'examens ou de concours réservés à plus de 15 000 occasionnels satisfaisant certains critères et par la suite la tenue de nombreux concours pour disposer de listes de déclaration d'aptitudes permettant de combler autant les emplois réguliers que les emplois occasionnels. *Rapport annuel du Conseil du trésor - 2000-2001*, p. 38 et 46.

78 *Journal des débats de la Commission de l'administration publique*, 7 octobre 1998, vol. 35, n° 51, « Audition du secrétaire du Conseil du trésor, du sous-ministre de la Santé et des Services sociaux et du sous-ministre de l'Éducation sur l'adaptation à l'an 2000 des systèmes informatiques conformément à la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics ». À une autre occasion, ce sont deux sous-ministres qui sont convoqués pour discuter d'une problématique qui entre dans la mission de leurs deux organisations, à savoir le financement de la recherche en santé et de la recherche sociale. *Journal des débats de la Commission de l'administration publique*, 5 avril 2000, vol. 36, n° 26, « Audition du sous-ministre de la Santé et des Services sociaux et du sous-ministre de la Recherche, de la Science et de la Technologie concernant la coordination et le financement de la recherche en santé et de la recherche sociale conformément à la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics ».

79 *Journal des débats de la Commission de l'administration publique*, 15 septembre 1999, vol. 36, n° 11, « Audition de sous-ministres sur les subventions aux municipalités conformément à la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics ».

80 *Journal des débats de la Commission de l'administration publique*, 11 février 1998, vol. 35, n° 30, « Examen des recommandations du Vérificateur général concernant la tarification des biens et services gouvernementaux ».

d'interroger les 22 groupes intéressés dans le cadre de la consultation générale sur l'énoncé de politique *Pour de meilleurs services aux citoyens - un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*⁸¹. Lorsque le président du CT dépose le projet de loi 82 sur la LAP le 17 novembre 1999, il indique que les commentaires faits lors des auditions de cette commission spéciale et ceux obtenus lors de la consultation au sein de l'administration ont amené le gouvernement «à modifier ou reformuler un certain nombre de dispositions qui se retrouvaient dans la proposition de loi qui accompagnait l'énoncé de politique publié en juin⁸²». Les parlementaires auront encore l'occasion d'améliorer le projet de loi puisque la Commission des finances publiques consacrera plus de 36 heures à l'étude détaillée des articles tout en procédant en parallèle à l'étude détaillée du projet de loi 94 sur l'administration financière, autre pièce importante de ce recadrage de la gestion gouvernementale. Même si l'opposition libérale y apporte toute sa collaboration et souscrit à une évolution des modes de gestion, elle ne vote pas pour l'adoption de la LAP arguant principalement qu'il aurait fallu au préalable revoir les missions de l'État⁸³.

L'adoption de la LAP a pour effet non seulement de consacrer le principe de la reddition de comptes, mais aussi d'en préciser l'objet, d'en étendre la portée, de la situer dans un continuum logique du processus de gestion gouvernementale et de reconnaître la contribution des parlementaires dans le contrôle et l'amélioration de la gestion des MO. La Commission doit ajuster ses méthodes d'examen aux nouveaux mécanismes à sa disposition⁸⁴, mais cherchera un bon moment une façon de répondre à une exigence de la loi qui prévoit une audition de l'ensemble des MO au moins une fois par année (80 MO sont assujettis à cette disposition). Esquissant une sorte de bilan des retombées des travaux de la CAP en 2005, M. J. Gagnon estime qu'ils augmentent la portée du rapport du VG en lui donnant plus de visibilité, qu'ils fournissent l'occasion aux MO de rendre public leur plan d'action pour corriger les lacunes relevées par le VG et tenir compte des recommandations de la CAP dans ses rapports trimestriels, qu'ils permettent aux MO d'expliquer leurs

81 *Journal des débats de la Commission spéciale sur un nouveau cadre de gestion de l'appareil gouvernemental*, ANQ, 21-22-23-30 septembre 1999, vol. 36, n° 1.

82 *Index du Journal des débats*, ANQ, 36^e Législature, 1^{re} session, Cahier n° 64 (17 novembre 1999), p. 3606-3617.

83 *Index du Journal des débats*, ANQ, 36^e Législature, 1^{re} session, Cahier n° 112 (25 mai 2000), p. 6221-6226.

84 « En commission parlementaire, les discussions peuvent porter sur la déclaration de services aux citoyens, les résultats obtenus par rapport aux aspects administratifs du plan stratégique ou du plan annuel de gestion des dépenses ainsi que sur toute autre matière de nature administrative signalée dans un rapport du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen » (« La Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 28, n° 2, <http://www.revparl.ca/28/2/28n2_05f.Gagnon.pdf>, consulté le 3 mars 2019).

programmes et de présenter leurs « bons coups » aux députés et profitent aux parlementaires par une meilleure connaissance des programmes et de la gestion⁸⁵.

Le processus de mise au point du nouveau cadre de gestion gouvernementale a été suffisamment long et a suscité assez de consultations et d'expertise pour que le gouvernement et les députés laissent le temps d'implantation faire son œuvre, même si le libellé d'ensemble comporte certaines imprécisions⁸⁶. Lorsque le bilan de la mise en œuvre de la LAP, après cinq ans, sera discuté en commission parlementaire, les députés conviendront avec le Secrétaire du CT que plusieurs aspects du nouveau cadre de gestion méritent d'être améliorés (nous y reviendrons à la section consacrée à ce thème).

Le rôle de l'État

Au-delà des différences notables qui peuvent exister entre le cadre général de coordination d'un État provincial au sein d'une confédération comme celle du Canada et celui d'un État souverain que le gouvernement du PQ projetait d'établir à la suite d'un référendum gagnant, la conception que se fait le gouvernement de M. Parizeau d'un État partenaire diffère sensiblement de l'État accompagnateur du gouvernement précédent.

Dans le discours inaugural ouvrant la 1^{re} session de la 35^e Législature, M. Parizeau affirme que son parti ne voit plus l'État de la même façon que lors de son premier mandat, car au lieu d'agir seul, il doit agir en partenariat : « Lors de notre dernier passage au pouvoir, il nous semblait que l'État devait être l'outil privilégié, qu'il fallait, en certains cas, en étendre la présence, et nous l'avons fait, souvent avec succès. Mais nous pensons aujourd'hui que là où l'État agit seul, il agit mal ». Après avoir donné des exemples où son gouvernement a déjà agi en partenariat et d'autres où il estime que le gouvernement précédent a mal agi en faisant cavalier seul, le PM annonce « des mesures législatives qui viendront consacrer la nouvelle concertation entre l'État et ses employés », l'état des finances publiques étant « une raison de plus pour écouter les propositions d'économie et de réorganisation du travail qui proviennent des employés de l'État ». Si l'État doit rester à l'écart parfois, il peut aussi faciliter certaines actions des entreprises⁸⁷.

85 *Ibid.*

86 André Gélinas lui reconnaîtra plusieurs qualités, mais aussi plusieurs imprécisions, ambiguïtés et omissions, y compris en matière de reddition de comptes (Gélinas, 2003, p. 612-654).

87 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 29 novembre 1994, discours d'ouverture de la 1^{re} session de la 35^e Législature par le premier ministre Jacques Parizeau.

Le PM établit un lien entre ce partenariat patronal-syndical et une autre mesure innovatrice qu'il qualifie de révolutionnaire dans la façon de gérer l'État, à savoir l'instauration d'enveloppes budgétaires fermées par ministère, aux nombreuses qualités: liberté de gestion pour le ministère, mariage de la flexibilité et de la responsabilité, conservation des gains de productivité dans le ministère, au lieu d'être «confisqués» par le CT⁸⁸.

Et cet État partenaire des années 1990 doit faire la démonstration de plusieurs savoirs: «écouter, proposer, mobiliser, diriger [...], accompagner», mais la nouveauté dans le discours gouvernemental vient surtout du moyen d'action privilégié, la solidarité⁸⁹.

Tout en préparant les études sur la restructuration de l'État, il met en place au MCE une direction de la réforme administrative et se montre sensible aux demandes des entreprises en systématisant le travail de dérèglementation réactivé par le PM D. Johnson. Mais la possibilité de changements encore plus radicaux pour simplifier et amincir l'État, à l'approche du référendum promis sur la souveraineté, se trouve liée au rapatriement de toutes les compétences⁹⁰. Il laissera à ses successeurs le soin de trouver d'autres voies pour parvenir à un État partenaire plus simple et plus efficace.

Le PM Bouchard va utiliser encore plus à fond la carte du partenariat comme moyen de redonner à la société et à l'État québécois les moyens de ses ambitions par le contrôle de ses finances publiques. Tout au long de son mandat, il va réunir les principaux représentants de la société civile pour prendre avec eux des engagements et les réaliser pour atteindre cet objectif et ainsi façonner des rapports plus consensuels: jamais un gouvernement n'était allé aussi loin dans la prise de décision collective, dans l'implication de représentants de la société civile pour la réalisation de «chantiers» engageant l'État et dans la reddition de comptes périodiques imposée à ces représentants sur une longue période.

Comme le gouvernement libéral précédent, il s'interroge sur la possibilité de réduire la taille de l'État en regardant du côté des organismes gouvernementaux, mais y parvient davantage en réduisant de façon importante les effectifs de la fonction publique et des réseaux et procède

88 *Ibid.*

89 «L'État québécois des années quatre-vingt-dix doit savoir écouter, proposer, mobiliser, diriger, oui, et accompagner, et le moyen qu'il doit utiliser pour faire bouger les choses, c'est la solidarité: solidarité des individus, solidarité des entreprises, des écoles, des organisations syndicales et patronales, solidarité des élus de tous les niveaux» (*idem*).

90 «Nous pensons que l'État a atteint sa masse critique et, si les Québécois décident l'an prochain d'éliminer tout un niveau de gouvernement - le fédéral - nous aurons collectivement l'occasion de simplifier, d'amincir et de coordonner l'action gouvernementale dans un État moderne» (*idem*).

à un remodelage majeur et durable du cadre de gestion gouvernementale. La pratique du partenariat, tant à l'interne avec les syndicats qu'à l'externe avec les principaux représentants de la société civile aidera le gouvernement à atteindre plus tôt que prévu l'équilibre budgétaire et à dégager des surplus pour réinvestir dans certaines priorités; il réussit également à obtenir de certains partenaires de l'argent pour un Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail⁹¹. Mais le partenariat ne réussit pas à s'installer avec les municipalités dans l'opération des fusions municipales alors que le gouvernement parvient à obtenir les consensus nécessaires pour la transformation du statut des commissions scolaires. Et certaines négociations de conventions collectives, notamment avec les infirmières, se termineront par une loi de retour au travail punitive.

S'adressant aux gestionnaires en 1997, le Secrétaire du CT résume ainsi le «modèle québécois» en matière de révision du rôle de l'État et de son fonctionnement:

De nombreuses réformes sont à l'ordre du jour pour revoir le rôle de l'État et son mode de fonctionnement ou de gestion. / Le Québec n'échappe pas à ce vent de changement. Cependant, notre façon d'envisager les réformes est différente à certains égards. Ainsi, le modèle québécois, comme on l'appelle, fait une place importante au rôle de l'État en matière économique et sociale. Il se caractérise également par le dialogue entre les agents socio-économiques, comme l'atteste le récent Sommet sur l'économie et l'emploi⁹².

En faisant une place importante à la table de ces décideurs aux représentants de l'économie sociale, le gouvernement contribue à la légitimation et à l'augmentation d'organismes privés sans but lucratif et de coopératives qui s'ajoutent aux partenaires du secteur public et parfois, prennent le relais de l'État, à moindre coût, quand celui-ci réduit sa présence. Un changement suffisamment important pour que le Secrétaire général du gouvernement interpelle les gestionnaires sur cet enjeu et sur les adaptations requises dans l'appareil public: «Le développement et la consolidation du secteur de l'économie sociale sont très importants pour l'avenir du Québec. Cette nouvelle façon de faire de l'économie invite à

91 *Rapport annuel MCE, 1997-1998*, p. 37-38. Le Fonds de 250 millions de dollars est alimenté en parts égales par les contribuables, les sociétés et les institutions financières; il est sous la responsabilité du PM qui se fait conseiller par un comité composé «presque exclusivement de représentants externes du gouvernement».

92 *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, n° 3, février 1997, p. 1, «Un nouvel art de gérer».

des changements de culture et de pratiques dans les ministères et organismes gouvernementaux⁹³». Dans le même numéro spécial consacré à cette thématique, Mme Nancy Neamtan, la présidente du Chantier de l'économie sociale (issue du Sommet sur l'économie et l'emploi), répond à une série de questions pour éclairer les gestionnaires de la fonction publique sur ses caractéristiques et ses avantages :

Depuis longtemps, cohabitent au Québec les services aux citoyens dans le domaine public, dans le domaine privé et dans le domaine de l'économie sociale. C'est ce que l'on a simplement soulevé au Sommet sur l'économie et l'emploi, en mettant en valeur l'économie sociale. / Les entreprises de l'économie sociale peuvent être une option alternative par rapport à la privatisation. Elles permettent de continuer à offrir des services aux citoyennes et citoyens par le biais d'organisations à portée collective plutôt que privée. On peut ainsi s'assurer que les sommes investies répondent en priorité aux besoins de la population et non pas à des impératifs financiers⁹⁴.

La recherche de consensus et la pratique du partenariat vont se poursuivre dans les dernières années du gouvernement du PQ sous le PM Landry, notamment avec la mise en œuvre des engagements pris au Sommet du Québec et de la jeunesse en 2000⁹⁵ et la tenue du Sommet de Montréal (juin 2002) en collaboration avec la nouvelle Ville de Montréal résultant des fusions municipales⁹⁶. Sous sa gouverne, c'est l'implantation du nouveau cadre de gestion gouvernementale qui modifie de façon notoire les relations à l'intérieur de l'organisation gouvernementale, ainsi qu'entre l'administration, les citoyens et les entreprises, en plus de fournir aux parlementaires de nouveaux outils pour surveiller la gestion gouvernementale et contribuer à son amélioration. Cette nouvelle dynamique et la pression de certains événements amènent son gouvernement à consolider l'infrastructure éthique de la fonction publique, comme nous l'avons vu.

93 Dans l'énoncé des devoirs qui restent à réaliser, il y a une forme d'invitation à leur faire une place comme partenaires du secteur public: « Malgré l'importance du travail accompli, il nous reste des devoirs à faire: mieux préciser le rôle de chacun des acteurs, orienter de nouvelles ressources vers l'économie sociale, favoriser de nouvelles occasions de développement de marchés, décloisonner nos structures, etc. » (*Autrement Spécial*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, janvier 1999, p. 1).

94 *Ibid.*, p. 3.

95 *Rapport annuel de gestion, MCE, 2001-2002*, p. 74: « Le 31 mars 2002, quelque 94 mesures et actions avaient été réalisées par le gouvernement, à la suite du sommet, pour un investissement total de près de 2,3 milliards de dollars. À ce nombre s'ajoutent six mesures réalisées par les partenaires de la société civile ».

96 *Rapport annuel de gestion, MCE, 2002-2003*, p. 38.

1.2.2 / Les changements au niveau 2: les ministères

Les gouvernements du PQ de la période 4 sont moins actifs dans les mouvements de structures touchant les ministères que les gouvernements qui ont précédé depuis 1970 (tableau 5.1). Nous ne bénéficions pas ici de la série de données établies par M. L. Ouellet pour la période 1960/1994; nous avons établi le nombre de mouvements institutionnels touchant les ministères pour la période 4 en nous référant au relevé détaillé de M. A. Gélinas (2003) et nous avons réalisé nous-même la classification du type de mouvements décrit par M. Gélinas selon la typologie de M. Ouellet.

TABEAU 5.1 / Mouvements institutionnels: ministères (de 1960 à 2003)

Période	1960-1966	1966-1970	1970-1976	1976-1985	1985-1994	1994-2003
Ajout d'un secteur d'action tout nouveau à un ministère	5	2	8		3	
Création d'un ministère tout nouveau	4	3		3	1	5
Détachement d'un ministère d'un autre ministère		2		5	2	2
Fusion ou intégration d'un ministère à un autre ministère ou exceptionnellement à un organisme	5		2	2	7	4
Modification des pouvoirs d'un ministère		2	1			1
Intégration d'une partie de ministère à un autre ministère				3	5	
Remplacement d'un ministère par un nouveau ministère ou exceptionnellement par un nouvel organisme	4	3	4	8	6	2
Suppression d'un ministère		1				
Total	18	13	15	21	24	14

Source: Inspiré de Ouellet, 1997, tableaux 1B à 5B jusqu'en 1994 et de Gélinas, 2003, tableau 4.2, p. 172-176 pour la période 1994-2003.

Il faut rappeler que le PM D. Johnson avait donné un solide coup de barre dans la structure en éliminant huit ministères lors de la formation de son cabinet en janvier 1994. M. Parizeau maintiendra la même base pour son CM de 1994, tout comme le PM Bouchard en 1996, la lutte contre le déficit budgétaire aidant. Ce n'est que par la suite que certains ministères seront créés pour mettre en œuvre certaines priorités du gouvernement, parfois pour une courte durée : le ministère des Régions (1998), le ministère de la Métropole (1998) intégré au ministère des Affaires municipales en 1999, le ministère des Relations avec les citoyens (1998) qui verra s'ajouter l'Immigration la même année, le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie (1998), intégré au ministère de l'Industrie et du Commerce en 2001, le ministère de l'Autoroute de l'information et des Services gouvernementaux (1998), intégré au CT l'année suivante (le volet info-route sociétal retourne au ministère de la Culture et des Communications en 2001). D'autres changements consistent à reconstituer des structures qui ont déjà existé, comme c'est le cas pour le ministère du Travail et pour le ministère de la Famille et de l'Enfance, ou à procéder à des changements de nom : Emploi et Solidarité (1998), transformé en ministère de la Solidarité sociale la même année.

L'un des changements importants pour la coordination centrale vient de l'intégration de l'Office des ressources humaines au CT en 1996⁹⁷, motivée selon le gouvernement par un besoin de renforcement de la coordination en matière de gestion des ressources humaines et d'économies budgétaires découlant du regroupement des services administratifs des deux organisations. Un gain sur le plan de la coordination se réalise dans l'intégration des structures, les responsables des mandats de gestion des ressources humaines ayant relevé de l'ORH peuvent dorénavant échanger directement avec les autres secteurs de ressources du SCT et avoir un accès direct aux décideurs.

Comme le font observer MM. Gow et Guertin, ce mouvement s'inscrit dans la tendance de l'époque⁹⁸. L'idée émise à la commission Lemieux-Lazure en 1990 par MM. Bernard et Després de donner un rôle plus englobant au CT en matière de gestion des ressources s'accomplit progressivement, après le rapatriement des Services gouvernementaux et de certaines unités du ministère des Communications sous le

97 L. Q., Loi sur le transfert des attributions de l'Office des ressources humaines, 1996, c. 34.

98 Gow et Guertin (1999). « Au chapitre des *organismes centraux*, la tendance, au Québec comme ailleurs, est à leur réduction. Le temps n'est plus au développement planifié de nouvelles interventions étatiques. En période de restrictions budgétaires, les organismes de contrôle prennent le dessus. » <https://pum.umontreal.ca/apqc/97_98/gow/gow.htm>, consulté le 27 septembre 2019.

gouvernement précédent. Le leadership du CT dans la mise en place du nouveau cadre de gestion gouvernementale se manifeste par la prise en main des opérations par le président du CT et son Secrétariat et par le transfert de mandats du MCE au SCT, à l'exception de la planification stratégique, des politiques publiques et de la reddition de comptes interne.

Il est plausible que le remaniement des structures des ministères, qui s'avère lourd à opérer (nécessitant l'adoption d'une loi), exige plusieurs mois de travail, est coûteux en budgets et en temps perdu à la transition, ne soit guère populaire en période d'austérité budgétaire, surtout quand il a été amplement utilisé au cours des décennies précédentes⁹⁹. En contrepartie, le premier ministre dispose d'un pouvoir de nomination qui a peu d'incidence sur les structures, mais offre une visibilité politique immédiate aux projets qu'il veut valoriser tout en gratifiant le député qui en bénéficie d'une place autour de la table du CM (ou tout près), d'avantages reliés à sa charge et d'une plus grande influence dans sa région. Les PM du PQ vont se prévaloir largement de ce levier et se montrer inventifs avec la désignation d'abord de députés délégués régionaux (16), de ministres d'État de plus en plus nombreux avec la succession des PM et de la création de la fonction de secrétaires d'État (qui ne sont pas des ministres, mais peuvent participer au CM pour leur dossier), sans compter les ministres délégués dont le nombre varie à chaque nouveau cabinet et les ministres responsables dont le nombre atteint 29 en 2002. En ajoutant les autres fonctions parlementaires particulières attribuées à l'Assemblée nationale, il n'y a plus beaucoup de députés sans fonction spéciale, commandant des indemnités supplémentaires, dans ce contexte (Massicotte, 1995).

1.2.3 / Les changements au niveau 3 : les organismes autonomes

Les organismes autonomes, vue d'ensemble

Nous estimons que le nombre de mouvements institutionnels touchant les organismes, durant cette période, s'avère un peu plus élevé qu'à la période précédente, 125 contre 112 (tableau 5.2)¹⁰⁰. Les tableaux de

99 Les propos du PM Parizeau vont dans ce sens lors de l'assermentation de son cabinet : « Nous avons trouvé inopportun, par exemple, de jumeler l'Immigration et les Communautés culturelles avec les Affaires internationales. Nous n'avons pas changé d'avis, mais nous sommes trop pressés de nous attaquer aux vrais problèmes pour nous empêtrer dans un changement de structures » (Conférence de presse du 26 septembre 1994, Présentation du Conseil des ministres..., par le premier ministre M. Jacques Parizeau).

100 Estimation, disons-nous, car nous ne pouvons plus bénéficier de la même série établie par M. Ouellet jusqu'en 1994; nous obtenons ce calcul en nous basant sur les tableaux de M. Gélinas dans son chapitre sur « les organismes actuels et les anciens organismes » (Gélinas, 2003, p. 181-272). Nous ne pouvons raffiner les données avec autant de sous-catégories que M. Ouellet l'a fait.

M. Gélinas permettent d'établir le nombre d'organismes créés ou modifiés durant la période à 69 et le nombre d'organismes qui ont cessé d'exister (par abolition, changement de nom, fusion, amalgame) à 56, pour un total de 125 mouvements institutionnels¹⁰¹.

TABLEAU 5.2 / **Mouvements institutionnels: organismes (de 1960 à 2003)**

Période	1960-1966	1966-1970	1970-1976	1976-1985	1985-1994	1994-2003
Création d'un organisme tout nouveau	38	46	76	64	43	
Détachement d'un organisme d'un autre organisme ou d'un ministère	1		3	6	5	
Ajout d'un secteur d'action tout nouveau à un organisme	7	1	10	2	4	
Fusion ou intégration d'un organisme à un autre organisme ou exceptionnellement à un ministère	4		5	4	16	
Suppression ou privatisation d'un organisme	1	2	2	3	27	
Modification des pouvoirs d'un organisme	1			3	3	
Remplacement d'un organisme par un nouvel organisme ou exceptionnellement par un ministère	18	17	16	39	14	
Total	70	66	112	121	112	125

Source: Inspiré de Ouellet, 1997, tableaux 1B à 5B jusqu'en 1994 et de Gélinas, 2003, tableau 4.2, p. 172-176 pour la période 1994-2003.

101 L'annexe 5.1 (p. 203-218) donne la liste des organismes existants en date du 31 mars 1999 avec la date de création de ces organismes; en fait, la liste comprend des organismes créés jusqu'en 2002, vers la fin du mandat du PQ. L'annexe 5.2 (p. 235-270) donne la liste des anciens organismes en date du 31 mars 1999 avec la date du changement et la nature du changement; là aussi, la liste comprend des entrées jusqu'en 2002 (Gélinas, 2003).

Durant la première année de son mandat, le gouvernement du PQ se fait peu actif à ce chapitre, sauf pour lancer à titre expérimental une nouvelle forme organisationnelle, les UAS, qui ne change en rien le nombre d'organismes, mais agit plutôt sur les dispositifs administratifs applicables à l'unité administrative concernée (aussi bien dans un ministère que dans un organisme). Il se reprend par la suite, motivé d'un côté, par la réduction des coûts de fonctionnement de l'État et l'amélioration de son efficacité et, de l'autre, par la mise sur pied d'organismes jugés nécessaires aux nouveaux programmes ou projets inscrits dans ses engagements.

Il faut ranger dans la première catégorie une nouvelle opération d'examen de l'ensemble des organismes, un peu plus d'une décennie après le rapport Gobeil. Rendu public en septembre 1997, le rapport Facal formule une trentaine de recommandations à l'égard des mandats et du fonctionnement des organismes en plus de suggérer d'en maintenir 81, d'en regrouper 62, de confier à d'autres instances les activités de 6 autres, d'en faire relever six de plus de l'Assemblée nationale du Québec et d'abolir ou de passer au privé 34 autres organismes; 15 autres pouvaient devenir des «comités du ministre¹⁰²». L'une des suites à la fois inédite et étonnante de ce Groupe de travail fut la création d'un Secrétariat aux organismes gouvernementaux au sein du MCE chargé des suites au rapport¹⁰³, alors qu'il existait déjà deux unités administratives pouvant assumer cette tâche, la Direction de la réforme administrative et le Secrétariat aux emplois supérieurs: était-ce une leçon tirée des retombées limitées des comités de sages des années 1980? Ce Secrétariat singulier poursuit néanmoins son travail de suivi jusqu'en 2000-2001: il est impliqué dans la préparation des documents requis pour la disparition, la fusion ou la création d'organismes¹⁰⁴.

Tout comme ce fut le cas pour le rapport Gobeil, les suites furent modestes. Un projet de loi fut présenté dès décembre 1997 pour abolir six organismes et en intégrer quatre autres au sein d'un organisme existant ou de leur ministère de tutelle; trois autres organismes furent abolis par décrets¹⁰⁵. Une loi créant l'Institut de la statistique du Québec,

102 *Rapport annuel MCE, 1997-1998*, p. 30.

103 *Idem.*

104 *Rapport annuel MCE, 1998-1999*, p. 30. *Rapport annuel MCE, 1999-2000*, p. 31. *Rapport annuel MCE, 2000-2001*, p. 35.

105 *Idem.*

regroupant plusieurs unités de divers MO, fut sanctionnée en juin 1998¹⁰⁶. Somme toute, selon M. Gélinas, les deux rapports ne proposaient pas une grande réduction du rôle de l'État (Gélinas, 2003, p. 221). Les suites ne furent sûrement pas à la hauteur des attentes de M. Facal puisqu'en décembre 2002, à titre de ministre responsable de l'Administration et de la Fonction publique et président du Conseil du trésor, il suggère de diminuer le nombre de ministres à 12 ou 15 et le nombre d'organismes de 206 à 96 (Gélinas, 2003, p. 79).

Si la réduction des dépenses budgétaires force à scruter les organismes, les gouvernements ne se privent pas des leviers à leur disposition pour donner suite à leurs engagements. Dans plusieurs cas et ce peut être la première option à considérer dans ce contexte, ces nouveaux programmes ne nécessiteront pas la création d'organismes : ils seront confiés à des ministères ou à des organismes existants, comme ce fut le cas du programme de l'assurance médicaments (confié à la Régie de l'assurance maladie du Québec - RAMQ), du régime des pensions alimentaires (confié au ministère du Revenu) ou du rapatriement de programmes concernant l'emploi du gouvernement fédéral et son millier d'employés intégrés au ministère de l'Emploi et de la Solidarité. D'autres initiatives vont plutôt justifier la création ou la modification d'organismes en raison de la nature des interventions requises¹⁰⁷. C'est ainsi que le PM Parizeau annonce dès 1994 son engagement à légiférer en matière d'équité salariale et que le PM Bouchard complète le projet en 1996 en faisant adopter une loi touchant le secteur public et le secteur privé en indiquant : « Je tiens personnellement à ce que la loi sur l'équité salariale soit une des premières grandes réalisations du gouvernement que je dirige¹⁰⁸ ». Cette législation aura beaucoup d'effets sur l'ensemble du secteur public en matière de classification des emplois et de négociations des échelles salariales.

106 *Rapport annuel MCE, 1998-1999*, p. 30. Le projet de loi 441 fut sanctionné le 20 juin 1998 et l'Institut amorça ses activités le 1^{er} avril 1999.

107 Mentionnons, pour n'en citer que quelques-uns, l'Agence de l'efficacité énergétique, le Comité aviseur du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail, la Commission de consultation sur le regroupement municipal, la Commission de l'équité salariale, la Commission des lésions professionnelles, le Conseil de la famille et de l'enfance, Financement-Québec, le Fonds de l'assurance médicaments, Héma-Québec, Investissement Québec, la Financière agricole, la Grande Bibliothèque du Québec, la Régie de l'énergie, la Société de la Faune et des Parcs, et le Tribunal administratif du Québec (Gélinas, 2003, p. 203-218).

108 Message inaugural de la 2^e session de la 35^e législature, *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, M. Lucien Bouchard, 25 mars 1996. Loi sur l'équité salariale, 1996, c. 43.

Quant au mode de fonctionnement des organismes, il n'a guère été influencé par ces comités d'étude; c'est plutôt le nouveau cadre de gestion gouvernementale qui s'impose à un grand nombre d'entre eux et qui les oblige à une planification, à des engagements de services, à des évaluations et comparaisons, ainsi qu'à une reddition de comptes plus engageante qu'auparavant, tout en leur procurant, comme aux ministères, de nouveaux pouvoirs et marges de manœuvre. Il convient de mentionner que plusieurs organismes se comportaient depuis plusieurs années comme des expérimentateurs modèles des nouveaux modes de gestion suggérés par les organismes centraux, y compris les UAS et que, pour eux, la transition vers le nouveau cadre de gestion ne représentait pas un aussi grand défi que pour d'autres, moins engagés dans ces expérimentations.

À défaut de pouvoir diminuer le nombre d'organismes, les comités formés par les gouvernements successifs font que les autorités gouvernementales, après des reculs passagers, parviennent à en contenir le nombre global autour de 200 : 202 en décembre 1985, 204 en avril 1997 dans le mandat du groupe Facal, 206 en décembre 2002, à la fin du mandat du PQ. Tout comme à la période précédente, le mouvement de spécialisation se poursuit sous les gouvernements du PQ par l'ajout de nouvelles missions et de nouvelles entités, pendant que le nombre total d'organismes est contenu par un effort de rationalisation qui se traduit d'ailleurs par des fusions et des amalgames que des abandons de programmes.

Les organismes autonomes hors fonction publique

Les **sociétés d'État** sont peu affectées par les décisions gouvernementales durant la période étudiée, si ce n'est pour les outiller ou les inciter à stimuler l'activité économique et à verser davantage de dividendes annuels à l'État. Tout au début du premier mandat, le gouvernement modifie les lois de la Caisse de dépôt et placement et d'Hydro-Québec pour modifier l'organisation de la direction de ces sociétés, puis procède à la nomination de dirigeants plus en accord avec ses vues. À la suite du rapport Facal, le gouvernement procède en 1998 au regroupement de quatre sociétés (SOQUIA, SOQUEM, SOQUIP, REXFOR) sous la Société générale de financement (SGF) : la nouvelle entité avec des éléments d'actif de 1,4 milliard de dollars a le mandat de générer 10 milliards de dollars d'investissements en partenariat avec l'entreprise privée sur cinq ans. L'opération suscite la critique du VG qui voit ainsi soustraites à son examen ces quatre sociétés par leur transfert à la SGF qui échappe déjà à son mandat (Gow et Guertin, 1999). En novembre 1997, le gouvernement réduit la contrainte

de la Caisse quant à la limite des placements en actions par rapport à son actif, sans toutefois augmenter son niveau d'imputabilité (Gow et Guertin, 1999).

Les organismes hors fonction publique, autres que les sociétés d'État, vont être mobilisés autrement dans l'effort de réduction du déficit budgétaire, puis du maintien de l'équilibre budgétaire. Les consensus établis au Sommet socioéconomique de mars 1996 vont préparer la voie à une série de mesures qui affecteront tout le secteur public et les instances décentralisées: plusieurs réformes réalisées dans cet univers découleront de l'important effort de réduction budgétaire convenu.

La réduction de 6 % des dépenses, principalement réalisée dans la masse salariale, est obtenue grâce à des programmes de départs volontaires incitant les retraités à devancer leur fin d'emploi; il y en eut deux fois plus que prévu avec 16 500 dans le réseau de la santé et des services sociaux, 11 700 en éducation et près de 5 000 dans la fonction publique. Ce déséquilibre momentané sera suivi de 19 400 remplacements en **santé et en éducation**, ce qui représente néanmoins une diminution importante des effectifs de ces réseaux¹⁰⁹. Ces réseaux ne sont pas épargnés cette fois par la réduction des dépenses de programmes.

Pour le réseau de la **santé** et des **services sociaux**, le PM Parizeau met l'accent sur «une véritable régionalisation d'une partie des responsabilités, des ressources et des effectifs de la Santé vers les régies régionales de la santé et des services sociaux¹¹⁰». Avec le PM Bouchard, tous les réseaux sont invités à se «réinventer», tout en admettant que les ressources ne seront pas suffisantes pour répondre à tous les besoins justifiables durant la lutte contre le déficit budgétaire, mais en prenant l'engagement de préserver «le panier de services de santé». Malgré ce contexte, le gouvernement estime le moment opportun pour établir un régime d'assurance médicaments devant entrer en vigueur en 1997.

Dans le discours inaugural qui suit sa réélection en 1998, le gouvernement du PM Bouchard annonce de nouvelles ressources pour redresser la situation et énumère plusieurs difficultés éprouvées dans le réseau de la santé durant son premier mandat: difficiles réformes de structures et de modes de fonctionnement, de budget et d'organisation du travail;

109 Gélinas (2002, p. 298). Cette opération nécessitera néanmoins une augmentation de la dette de 2,3 milliards de dollars (avec un remboursement prévu sur 16 ans) et une contribution des caisses de retraite des employés négociée avec les syndicats et les associations d'employés.

110 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 29 novembre 1994, discours d'ouverture de la 1^{re} session de la 35^e Législature par le premier ministre Jacques Parizeau.

essoufflement du personnel; persistance de l'encombrement des salles d'urgence et des listes d'attentes indues en chirurgie¹¹¹. Tout comme dans le domaine de l'éducation, le discours du PM dénonce une tentative du gouvernement fédéral pour s'immiscer dans les compétences provinciales dans le domaine des programmes sociaux¹¹². L'ampleur des réformes ne fait pas de doute quand on considère la diminution de 42 % du nombre d'établissements publics et privés de santé et de services sociaux de 1994 à 2000, passant de 835 à 482¹¹³!

Certains établissements ne parvenant pas à juguler leur déficit budgétaire annuel, le gouvernement fait adopter une loi « ayant pour objectif le maintien de l'équilibre budgétaire des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux » en juin 2000¹¹⁴, ce qui renvoie à la difficulté du gouvernement à contrôler ses entités décentralisées ou à les financer à la hauteur des besoins réels. Les établissements ne peuvent faire de déficit, autrement le montant est inscrit comme dépenses de l'exercice subséquent. L'effet n'est pas très réussi puisque pour les trois années se terminant le 31 mars 2003, les hôpitaux cumulent des déficits de 560 millions de dollars¹¹⁵.

Le gouvernement va néanmoins commander en juin 2000 une nouvelle analyse de la prestation des services sociaux et de santé à une commission d'étude en la chargeant aussi de tenir un débat public sur les enjeux et de lui proposer des voies de solution. Le rapport de cette commission (commission Clair) est rendu public en janvier 2001: après avoir procédé à une vaste consultation, la Commission trace un portrait de l'état de la situation, formule 36 recommandations appuyées de 59 propositions de mise en œuvre. Malgré les réformes antérieures, le fonctionnement en vase clos et les « guerres de clocher » trop fréquentes entre établissements sont déplorés lors des consultations¹¹⁶ et la Commission y va de recommandations qui touchent la structure même du ministère et du réseau. Faisant écho aux changements qui affectent le cadre de gestion

111 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 3 mars 1999, discours d'ouverture de la 1^{re} session de la 36^e Législature par le premier ministre Lucien Bouchard.

112 *Ibid.*

113 Gélinas (2002, p. 398). Les établissements publics diminuent dans une plus forte proportion (47 %, passant de 659 à 351) que les établissements privés (26 %, passant de 176 à 131).

114 L.Q., Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux, 2000, c. 17, sanctionnée le 16 juin.

115 Robert Dutrisac, « Le réseau de la santé réagit bien au plan de relance », *Le Devoir*, 20 novembre 2002.

116 « De l'avis général, de telles situations sont inacceptables, d'autant plus qu'il a été démontré que la création d'établissements à vocation multiple permet d'obtenir des gains appréciables en matière d'intégration et de continuité des services » (Québec, 2000b).

gouvernementale à la même période, la Commission recommande que les régies régionales bénéficient d'une plus grande marge de manœuvre et d'autonomie (recommandation 32), un regroupement des établissements de première ligne sous une gouverne unique pour un territoire donné (r-33) et que des contrats triennaux de performance soient négociés entre les établissements et la régie régionale (r-36) (Québec, 2000b). Énonçant son programme de gouvernement peu de temps après le dépôt de ce rapport, le PM Landry indique son intention de profiter des « nombreux consensus sur des actions structurantes et porteuses d'avenir » mis en lumière par la Commission en mentionnant la mise en place des groupes de médecine de famille. Il annonce aussi l'élaboration d'un projet de loi pour resserrer la gouverne du réseau « de manière à ce que la ligne d'autorité et la répartition des responsabilités soient plus claires entre les établissements, les régies régionales et le ministère de la Santé et des Services sociaux¹¹⁷ ».

En novembre 2002, le ministre d'État à la Santé et aux Services sociaux dévoile le plan d'action du gouvernement qui donne suite à plusieurs recommandations de la Commission d'étude et qui comporte des réinvestissements dans le réseau, reconnaissant son sous-financement. Il estime qu'il manque 1,8 milliard de dollars pour remettre le réseau en état et il compte sonder la population sur le financement pour sauver le régime¹¹⁸.

Le PM Parizeau, en 1994, confie à son ministre de l'Éducation la tenue d'états généraux sur **l'éducation** et l'année suivante, le PM Bouchard annonce un plan de réforme complète issu de ces états généraux; il confie à ses ministres de l'Éducation et de l'Emploi l'arrimage de l'entreprise et de l'école au profit de la formation de la main-d'œuvre¹¹⁹. Il annonce la transformation des commissions scolaires confessionnelles en commissions scolaires linguistiques. Cette importante réforme s'effectue en 1998 et conduit à une diminution importante du nombre de commissions scolaires: 159 en 1997 et 72 en 1998 après la réforme (Gélinas, 2002, p. 400). Le premier ministre prévient aussi que les secteurs de la santé et de l'éducation verront leurs budgets diminuer durant les années suivantes. En mars 1999, le PM Bouchard annoncera la fin des compressions dans ces secteurs et le début des réinvestissements.

117 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 22 mars 2001, discours d'ouverture de la 2^e session de la 36^e Législature par M. Bernard Landry.

118 Dutrisac, *Le Devoir*, 20 novembre 2002, « Santé: opération vérité de Legault ».

119 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 25 mars 1996, discours d'ouverture de la 2^e session de la 35^e Législature par le premier ministre Lucien Bouchard.

La même volonté de responsabiliser et de mobiliser au plus près de l'action s'applique aussi au réseau scolaire¹²⁰. Les préoccupations liées au financement et à la performance rejoignent aussi le secteur universitaire: le PM annonce une première «politique des universités doublée d'une véritable politique de financement de l'enseignement supérieur» avec la volonté d'augmenter les budgets, mais aussi de «mieux cibler nos actions à l'aide de mécanismes transparents d'évaluation que nous comptons élaborer de concert avec les établissements». Les sommes qu'il destine à cette fin sont cependant réservées par le gouvernement fédéral pour son programme des «bourses du millénaire», une initiative considérée comme une forme d'intrusion dans les compétences du Québec et dénoncée par le gouvernement¹²¹. Le PM met également l'accent sur la tenue prochaine d'un autre sommet, celui du Québec et de la Jeunesse où «doit se poser la question de l'équité entre les générations» et, mondialisation oblige, «la question de la place du Québec dans le monde»¹²².

Par la tenue de ce Sommet et la gestion de ses suites, le gouvernement poursuit son exercice de partenariat avec les représentants de la société civile, suscite plusieurs consensus autour de projets et engage un grand nombre de MO à contribuer à la réalisation de plusieurs d'entre eux, notamment les mesures prévues dans la politique jeunesse¹²³. Sur la thématique de l'éducation, le programme du gouvernement Landry mise sur la continuité, pour le réinvestissement dans le réseau, la poursuite de la réforme du programme scolaire, la mobilisation et la responsabilisation des acteurs et la mise en œuvre des suites du Sommet.

Dans le premier programme de gouvernement du PQ (novembre 1994), le PM Parizeau annonce la volonté du gouvernement d'élaborer avec les intéressés un «projet de régionalisation des pouvoirs et des ressources», en nommant les **régions**, les **MRC** et les **municipalités** et en leur promettant des moyens pour leurs nouvelles tâches, notamment en révisant la fiscalité municipale «négociée à la table Québec-municipalités».

120 «Déjà, la grande réforme de l'éducation a augmenté le pouvoir des parents à l'école primaire et secondaire. Nous avons décidé de faire confiance aux parents, au personnel enseignant et aux gestionnaires des écoles pour mieux répondre à leurs besoins locaux» (Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 3 mars 1999, discours d'ouverture de la 1^{re} session de la 36^e Législature par le premier ministre Lucien Bouchard).

121 *Ibid.*

122 *Ibid.*

123 *Rapport annuel MCE, 2000-2001*, p. 46.

Il souligne aussi sa préoccupation pour la région métropolitaine, à la recherche d'un «nouveau mécanisme de concertation entre Québec et le Grand Montréal»¹²⁴.

Le PM Bouchard accorde une priorité à la région métropolitaine en créant un ministère de la Métropole et énonce dans son programme de gouvernement de mars 1996 que la «complexité des problèmes de la métropole requiert un traitement particulier et, je dirais plus, la création d'un pouvoir métropolitain spécifique». Il annonce que la «décentralisation des pouvoirs au niveau local suit son cours» en faisant état des discussions du gouvernement avec les unions municipales; il annonce également des propositions prochaines pour accroître la capacité d'agir des MRC, la révision du rôle et des pouvoirs des agglomérations urbaines et il met l'accent sur le dépôt d'une «carte proposant la fusion et la consolidation des municipalités du Québec» avec des mécanismes incitatifs et des avantages fiscaux. Il promet en outre des mesures pour accorder plus d'autonomie aux municipalités en allégeant «les contrôles législatifs, réglementaires ou administratifs», un projet de loi imminent pour leur permettre de s'associer «au secteur privé dans des sociétés mixtes pour certaines de leurs activités» et un cadre de relations de travail municipal réformé¹²⁵.

En formant son nouveau cabinet en 1998, le PM Bouchard renforce son message favorable aux régions: il crée un ministère des Régions, désigne un ministre responsable pour chaque région du Québec et le Conseil des ministres nomme un sous-ministre adjoint attitré à chaque région qui jouera un rôle actif au sein de chaque conférence administrative régionale. Dans le programme de gouvernement de mars 1999, le PM Bouchard, après avoir fusionné le ministère de la Métropole avec le ministère des Affaires municipales, s'engage à réaliser sa partie du plan d'action mixte du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal. Le projet de fusion de municipalités a été mis entre parenthèses devant l'opposition du milieu. Reconnaisant qu'elles ont fait leur juste part pour l'assainissement des finances publiques, le PM rappelle l'engagement du gouvernement de convenir avec les municipalités d'un nouveau pacte fiscal, le rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité

124 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 29 novembre 1994, discours d'ouverture de la 1^{re} session de la 35^e Législature par le premier ministre Jacques Parizeau.

125 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 25 mars 1996, discours d'ouverture de la 2^e session de la 35^e Législature par le premier ministre Lucien Bouchard.

locale devant servir de base de discussion¹²⁶. Mis sur pied en 1998 pour soutenir le développement de l'entrepreneuriat et de l'emploi dans les MRC, les centres locaux de développement (CLD) seront invités à faire davantage pour le développement rural alors que le ministre des Régions prépare la première politique québécoise de la ruralité¹²⁷.

Les régions peuvent aussi compter sur des conseils régionaux de développement (CRD) ayant pour « mandat de favoriser la concertation entre les partenaires de la région et de donner des avis au ministre sur tout ce qui touche le développement de la région¹²⁸ ». Le CRD est tenu d'établir un plan stratégique à partir duquel est formulée une entente-cadre avec le gouvernement, pour sa mise en œuvre; la loi prévoit également que le CRD peut conclure avec les MO et avec d'autres partenaires, des ententes spécifiques pour la réalisation de l'entente-cadre ou « pour prévoir des mesures en vue d'adapter aux particularités de la région qu'il représente l'action gouvernementale en matière de développement régional¹²⁹ » et le financement est assuré grâce à la création d'un Fonds de développement régional¹³⁰.

La seule référence du PM Landry dans son programme de gouvernement de mars 2001 au monde municipal concerne sa ferme intention de poursuivre la réforme municipale à peine engagée et son lot de fusions¹³¹. Quant à la situation des régions, il s'engage à intensifier les efforts pour diversifier leur économie, avec l'aide du Fonds de diversification économique; les régions-ressources, avec un taux de chômage plus élevé, retiennent particulièrement son attention et il annonce une stratégie avec des mesures « qui auront un impact important sur le développement des communautés rurales en difficulté et sur la ruralité dans son ensemble ».

Dans le partage de l'effort pour parvenir à l'équilibre budgétaire, une contribution de 375 millions de dollars échoit aux municipalités, annuellement, jusqu'en 2000. Le gouvernement y ajoutera le transfert de certaines responsabilités et les coûts afférents, notamment pour les services de la Sûreté du Québec (Gélinas, 2002, p. 299). Mais il est difficile de transférer

126 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 3 mars 1999, discours d'ouverture de la 1^{re} session de la 36^e Législature par le premier ministre Lucien Bouchard.

127 Les CLD sont des organismes à but non lucratif créés en vertu de la Loi sur le ministère des Régions, sanctionnée le 19 décembre 1997 aux articles 8 à 15.

128 Loi sur le ministère des Régions, a. 20.

129 *Ibid.*, a. 16 à 23.

130 *Ibid.*, a. 24 à 35.

131 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 22 mars 2001, discours d'ouverture de la 2^e session de la 36^e Législature par M. Bernard Landry.

de nouvelles responsabilités à des municipalités de petite taille et les problèmes de l'étalement urbain prennent de l'ampleur (Gélinas, 2002, p. 365-366). Le projet du ministre des Affaires municipales de regrouper 411 municipalités de moins de 10 000 habitants en 176 entités suscite l'opposition des maires et demeure en suspens. La question est relancée lors du rapport de la commission Bédard sur la fiscalité locale (avril 1999) qui traite du partage de l'assiette fiscale à réaliser entre les municipalités et les commissions scolaires et qui propose de regrouper plusieurs villes dans les agglomérations de Montréal et de Québec (Gélinas, 2002, p. 299-300). Un nouveau programme en 1999 pour inciter 304 municipalités à la fusion n'intéresse que 142 d'entre elles (Gélinas, 2002, p. 366).

En avril 2000, le gouvernement soumet à la discussion un livre blanc sur la réorganisation municipale qui déclenche un débat houleux entre les tenants des villes centres et les villes de banlieues; les mandataires chargés par le gouvernement d'entendre les intéressés et de faire des propositions de regroupement sont ignorés par plusieurs maires. Malgré les oppositions, le gouvernement va de l'avant en faisant adopter à compter de juin 2000 une série de lois et de décrets pour modifier l'organisation territoriale municipale et imposer certaines fusions, dont certaines seront contestées devant les tribunaux (Gélinas, 2002, p. 366-372) et plusieurs annulées à la suite de référendums tenus sous le gouvernement suivant. Le nombre de municipalités passe de 1 449 en 1995 à 1 149 en 2002 (Gélinas, 2002, p. 400), offrant ainsi de nouvelles bases à la décentralisation et de possibles solutions aux nombreux problèmes que la réorganisation territoriale visait à régler.

1.2.4 / **Les changements dans la dynamique administrative**

Du point de vue des réformes de l'administration publique, la période 4 se divise en deux segments correspondant approximativement aux deux mandats électoraux. Le premier dure tout le premier mandat du PQ et consiste, dans la continuité des changements progressifs entrepris depuis les années 1980, en diverses expériences pour implanter la gestion par résultats, en continuant de miser sur le volontariat des MO, sur la collaboration entre MO, sur le dégagement de marge de manœuvre par les organismes centraux au profit des MO et sur le partenariat étendu aux syndicats et associations d'employés. Malgré plusieurs opérations menées depuis le milieu des années 1980 pour augmenter les pouvoirs des MO et diminuer les contrôles des instances centrales, ce nouvel élan repose sur la conviction qu'il y a encore un grand potentiel de changement inexploité dans le cadre de gestion en vigueur, ce que les événements vont confirmer

et que nous allons traiter sous le titre «réformes administratives». Nous traiterons aussi des aspects qui ont eu une incidence sur le service aux citoyens.

La deuxième partie s'amorce formellement avec la campagne électorale générale de novembre 1998 lors de laquelle le gouvernement sortant promet de moderniser le cadre de gestion s'il est réélu; un énoncé de politique est soumis à la consultation en 1999, devient un ensemble de lois structurantes en 2000 (dont la Loi sur l'administration publique) et le nouveau cadre de gestion gouvernementale est implanté progressivement par la suite: pour l'essentiel, il prévaut toujours en 2019. Nous traitons cette question plus loin sous le titre «nouveau cadre de gestion gouvernementale».

Les réformes administratives

Le PQ, en septembre 1994, reprend là où il avait laissé en 1985 en misant sur l'«implantation de la gestion par résultats» qui supplante l'opération de réaligement du gouvernement précédent. Au MCE, le mandat de la réforme administrative est détaché du Secrétaire à la réforme administrative et aux emplois supérieurs (SRAES) pour être confié au Secrétariat, puis à la Direction de la réforme administrative¹³² qui va animer l'ensemble de la démarche jusqu'en 2000. Pour une première fois, un document officiel énonce la visée de la réforme administrative: établir un nouveau cadre de fonctionnement de l'administration dans le but

- de faciliter les choix dans l'allocation des ressources et l'atteinte de l'équilibre des finances publiques;
- de permettre une amélioration constante de la performance et, en particulier, de la productivité et de la qualité du service au citoyen;
- d'améliorer la transparence de l'administration publique;
- de dynamiser la fonction publique dans tous les aspects de sa mission¹³³.

132 *Rapport annuel MCE, 1994-1995*, p. 45. Le retour de M. Louis Bernard dans les fonctions de Secrétaire général du gouvernement assurait le gouvernement d'une direction avisée et respectée quant aux réformes administratives, notamment. Après son ouvrage sur *l'art de se gouverner*, son passage devant la commission Lemieux-Lazure en 1990 a laissé des indications sur des orientations qui auront des suites dans la réforme administrative de la période 4, entre autres lorsqu'il répond à un député: «dans la fonction publique [...] on ne met aucune attention sur la qualité des résultats». Il établit que la principale raison de l'insuffisance des progrès accomplis avec la LFP vient de l'incapacité à mettre en œuvre un véritable régime d'imputabilité. Il se prononce pour que le CT soit responsable de l'ensemble des aspects de la gestion administrative. Il convient que la Loi sur l'administration financière aurait dû être entièrement réexaminée au même titre que la LFP en 1983 (Québec, 1991a).

133 *Rapport annuel MCE, 1994-1995*, p. 33.

Cette entreprise, qualifiée de « démarche de responsabilisation », comporte trois axes : allocation des ressources, gestion et contrôles centraux. Exauçant le souhait des MO de voir cesser les ponctions d'effectifs et de crédits budgétaires en cours d'année, le gouvernement innove lors de son premier budget en octroyant à chaque ministre une enveloppe budgétaire fermée à partir de laquelle il doit établir un plan stratégique¹³⁴, budget qui a cependant été amputé pour trois ans de 17,5 % sur l'année précédente. Le choix des coupes budgétaires continue d'être laissé aux MO, mais avec l'assurance que le plan d'action ne sera pas perturbé en cours d'année, un contexte plus propice à une productivité mieux étalée sur douze mois et à des engagements coopératifs avec d'autres MO.

Les MO devront aussi se commettre publiquement par un *plan ministériel de gestion des dépenses* qui est publié dans le volume III du Livre des crédits annuel à compter de 1995-1996 : les MO y exposent leurs choix budgétaires, reliés à leurs orientations stratégiques, de même que les moyens adoptés pour respecter leur enveloppe budgétaire. Mais, en 1998, le SCT constate que l'arrimage de ce plan de gestion des dépenses ne se fait pas aussi bien que prévu avec le rapport annuel qui continue d'être axé sur les activités¹³⁵.

Sur l'axe de la gestion, « la responsabilisation s'obtient au moyen de la gestion par résultats » qui se manifeste par deux mécanismes inédits : la mise en place des unités autonomes de services (UAS) et des comités mixtes et sectoriels sur l'organisation du travail (CMOT et CSOT).

À l'instar d'autres gouvernements, dont le gouvernement canadien, inspirées partiellement par les agences britanniques et déjà à l'étude sous le gouvernement précédent, les **unités autonomes de services** peuvent bénéficier de certains allègements et pouvoirs particuliers de la part des organismes centraux et de leur SMDO, mais doivent prendre des engagements publics : entente de gestion avec leur SM ou DO et les organismes centraux, plan d'action avec objectifs de résultats précis et rapport annuel pour rendre compte des résultats. Le projet consiste d'abord à définir le modèle des UAS¹³⁶, à l'expérimenter avec trois premières unités, à essaimer le modèle dans le plus grand nombre

134 Rapport annuel MCE, 1995-1996, p. 33.

135 « Dans cette optique, il est envisagé de revoir les rapports annuels et d'en faire un véhicule privilégié de reddition de comptes. Les plans de gestion de dépenses et les rapports annuels devraient en effet être complémentaires et utiliser le même langage, un langage modelé selon une approche de gestion axée sur les résultats » (*Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, n° 5, mai 1998, p. 11).

136 Rapport annuel MCE, 1994-1995, p. 45.

de MO possible et à démontrer la faisabilité de l'approche et ses avantages. Le gouvernement est suffisamment satisfait de la première année d'expérimentation pour demander à chaque ministère de préparer un plan sur trois ans afin de transformer toutes les unités opérationnelles en UAS (Québec, 1998b, p. 5). Le nombre d'unités, très variables en fait de ressources budgétaires et d'effectifs, augmentera rapidement pour atteindre 15 en 1998-1999 et toucher 15 % de l'effectif global de la fonction publique (Québec, 1998b, p. 5).

Progressivement, les groupes de travail formés par la Direction de la réforme administrative du MCE avec les représentants des UAS et des organismes centraux vont mettre au jour les difficultés d'implantation de ces unités et l'augmentation de la charge de travail, en contrepartie d'allègements ou de moyens bien en deçà des attentes des responsables des UAS¹³⁷. La pression constante exercée par les responsables des UAS sur les organismes centraux pour obtenir des moyens plus performants pour atteindre leurs résultats va jouer un rôle non négligeable dans le diagnostic concluant à la nécessité du remplacement du cadre de gestion gouvernementale, rendu à la limite des adaptations possibles.

Si le gouvernement précédent avait réuni les syndicats, les associations de cadres, les SMDO et les organismes centraux dans un comité de suivi de l'implantation de l'amélioration de la qualité des services, le gouvernement du PQ va pousser plus loin la concertation en signant une entente en décembre 1994 avec les syndicats et associations pour former des **comités sur l'organisation du travail** dans chaque MO, réunissant les autorités du MO, les cadres et les syndiqués. Un comité sectoriel de la fonction publique réunit les représentants de ces partenaires et les organismes centraux pour aborder les questions d'intérêt général¹³⁸. Ces comités vont jouer un rôle important pour concrétiser localement les ententes sur les mesures de départs à la retraite anticipés, les mesures d'aménagement de temps de travail, les projets de sous-traitance et les réorganisations administratives qui s'ensuivront. Les syndicats et les associations de cadres, outre les directions des MO, sont devenus des partenaires importants des organismes centraux dans la coordination de la gestion gouvernementale. La publication du

137 *Rapport annuel MCE, 1997-1998*, p. 39. *Rapport annuel MCE, 1998-1999*, p. 42.

138 *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 33. Pour un descriptif plus poussé sur ces comités, voir la note 5 de l'Appendice III de notre thèse (Bazin, 2017 p. 653).

bulletin *Autrement*, qui porte en sous-titre la mention *Le journal de la réforme administrative*, contribue à garder l'ensemble des partenaires au fait de l'évolution de la réforme de janvier 1996 à juin 2001¹³⁹.

Le troisième axe de la démarche de responsabilisation concerne l'examen des autorisations préalables et les contrôles sur les moyens¹⁴⁰. Cette orientation, qui table sur une diminution des obstacles à l'efficacité des MO, paraît en résonance avec le message lancé par le PM Parizeau : simplicité et action¹⁴¹. En mars 1995, le PM Parizeau dit aux hauts fonctionnaires qu'il n'est pas satisfait de la performance de l'administration : « le temps compte pour les citoyens, revoyez vos procédures et réglez les problèmes! »¹⁴²

Une **révision du cadre de gestion** avait été amorcée avec l'opération de réaligement et se poursuit en 1995-1996. En mars 1995, le Secrétaire du CT en signale déjà les effets significatifs en confirmant que depuis l'arrivée de M. Parizeau, « une première vague d'allègement administratif a fait diminuer de 25 % la masse de documents acheminée au CT »¹⁴³. Dans le secteur des ressources humaines, la révision vise à alléger le cadre de gestion en examinant séparément chaque élément (politique, directive...) et conduit à certains allègements¹⁴⁴. D'autres sont aussi signalés dans les technologies de l'information et dans la gestion des espaces par l'élimination de certaines vérifications et par la révision de mécanismes de contrôle. En vue de mieux équiper les UAS, des projets de modifications à la Loi sur l'administration financière sont préparés « afin de permettre au gouvernement de créer des fonds spéciaux destinés aux UAS et dans le but de reconnaître à ces unités des règles particulières d'octroi de contrats »¹⁴⁵.

139 *Rapport annuel ORH, 1995-1996*, p. 11. Voir la note 6 de l'Appendice III de notre thèse (Bazinet, 2017, p. 654).

140 « [L]es contrôles centraux axés sur les moyens doivent être examinés de façon à s'assurer que les règles établies entravent le moins possible l'efficacité des organismes et que les autorisations préalablement prévues sont bien nécessaires » (*Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 33).

141 Présentation des membres du Conseil des ministres et des délégués régionaux du gouvernement de M. Parizeau, le lundi 26 septembre 1994, conférence de presse. Document consulté sur Internet, p. 5-8.

142 Discours prononcé par Jacques Parizeau devant l'Institut d'administration publique du Canada, reproduit dans un article de Gilbert Leduc, « Parizeau s'attaque à la lenteur bureaucratique », *Le Soleil*, le 18 mars 1995 et rapporté par Duchesne (2004, p. 380).

143 *Ibid.*

144 *Rapport annuel ORH, 1994-1995*, p. 11. *Rapport annuel ORH, 1995-1996*. L'ORH soumet à la consultation un projet d'assouplissement au Règlement sur la tenue de concours : finalement, le règlement sera approuvé en septembre 1998 (C.T. 192495). L'ORH collabore aussi à la révision des modalités d'embauche des occasionnels (p. 30).

145 *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 33.

Car la recherche d'allègements n'a pas seulement pour but la diminution des nuisances; elle concerne aussi la revendication de nouveaux moyens ou l'accès plus simple à des moyens existants pour augmenter la performance et la productivité, à l'exemple du privé qu'on donne comme modèle à suivre. Plusieurs de ces revendications ne trouveront satisfaction que lors de la grande révision du cadre de gestion de 2000; certains outils, comme les Fonds spéciaux et locaux, vont être octroyés plus tôt et aider les MO à financer certains produits et services¹⁴⁶.

Dans son plan d'action en gestion des ressources humaines de 1997-1998, le Conseil du trésor reprend le travail dans une nouvelle perspective, en vue d'«élaborer un nouveau cadre de gestion qui soit allégé, plus intégré et mieux ajusté au contexte actuel et prévisible¹⁴⁷». Cette fois, la démarche vise une révision exhaustive, sur la base de problématiques d'ensemble et, pour ce faire, aborde l'analyse par grands domaines d'activité, par exemple l'organisation administrative, l'acquisition et la mobilité des ressources humaines... Le plan d'action qui en découle rapporte les problèmes signalés par les partenaires, indique les mesures à prendre et l'échéancier à respecter: de fait, il guidera les travaux du SCT jusqu'en 2000, soit jusqu'à l'adoption du nouveau cadre de gestion.

Mais qu'advient-il du **service aux citoyens** dont le PQ s'était fait le champion durant son deuxième mandat au début des années 1980 - champ d'action d'ailleurs réactivé par le PLQ à son deuxième mandat -, à la fois une question transversale par excellence pour la coordination gouvernementale et un champ rempli de potentiel pour la coopération IO? Le premier discours inaugural du gouvernement du PQ en novembre 1994 contient plusieurs passages consacrés au lien de confiance à rétablir avec le citoyen (entre le citoyen et la justice, doute du citoyen quant à l'équité dans la perception des impôts et le versement des subventions, fardeau des formalités des programmes gouvernementaux): le gouvernement promet le dévoilement prochain d'une «stratégie de réduction de la paperasserie et d'harmonisation des 220 programmes d'aide à

146 Une modification est apportée à la directive des fonds locaux en janvier 1995. Pour sa part, l'ORH s'en prévaut immédiatement: pour les deux mois d'entrée en vigueur du fonds destiné à autofinancer des activités de perfectionnement et de développement en 1994-1995 destinées aux MO, l'ORH déclare des revenus de 49 894\$ pour la tenue de quatre activités et des revenus de 160 044\$ pour financer 51 activités en 1995-1996. *Rapport annuel ORH, 1995-1996*, p. 20.

147 Gouvernement du Québec, Conseil du trésor, «Élaboration d'un nouveau cadre de gestion des ressources humaines», Sous-secrétariat au personnel de la fonction publique, Direction des politiques de personnel, août 1997.

l'entreprise» et un exercice similaire de la ministre de l'Emploi « dans les 72 programmes de formation et d'employabilité en créant un guichet québécois unique¹⁴⁸ ».

La politique gouvernementale d'amélioration de la qualité des services aux citoyens adoptée en avril 1991 et qui doit être soumise à nouveau au CT après cinq ans reste en vigueur. Les rapports annuels de l'ORH de 1994-1995 et 1995-1996 font mention de diverses interventions reliées à cette politique, dont des activités de formation et la diffusion du quatrième suivi sur l'implantation de la politique.

Pendant que le SCT poursuit la mise en œuvre de la politique de 1991 toujours en vigueur, du côté du MCE l'amélioration constante de la qualité du service aux citoyens figure parmi les objectifs de la réforme administrative et découle d'un nouveau cadre de fonctionnement de l'administration¹⁴⁹. L'intérêt que de hauts fonctionnaires du MCE portent à l'expérience britannique ne se limite pas aux agences : différentes déclinaisons de la *Citizen's Charter*, modelant les types d'engagements de services que les organisations doivent assumer auprès de leurs clients, citoyens et entreprises, sont analysées avec l'aide d'une équipe de l'ORH. Il en résulte une démarche qualifiée de « valorisation du service aux citoyens et citoyennes » à compter de l'été 1995 où dix MO qui font l'objet du plus grand nombre de plaintes au Protecteur du citoyen sont invités à s'engager dans une démarche devant les mener à des engagements concrets envers leurs clientèles à l'égard de la prestation de leurs services.

Pour encadrer cette déclaration de services, un projet de Charte du service aux citoyens est rédigé pour servir de guide aux MO et les amener progressivement à s'engager formellement et publiquement. Le texte devait être soumis au gouvernement pour approbation, mais après le référendum, les circonstances ne sont pas favorables et le projet est retiré : la conquête de l'équilibre budgétaire va prendre pour un temps le pas sur le chantier de l'amélioration des services. Trois des dix MO engagés dans la démarche initiale vont tout de même aller de l'avant en dévoilant leurs engagements de services¹⁵⁰, la Régie de l'assurance maladie étant la première à se commettre publiquement en décembre 1995 : un an plus tard, la Régie est citée par le Protecteur du citoyen comme un

148 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 29 novembre 1994, discours d'ouverture de la 1^{re} session de la 35^e Législature par le premier ministre Jacques Parizeau.

149 *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 33.

150 *Rapport annuel MCE, 1995-1996*, p. 33. *Rapport annuel ORH, 1995-1996*, p. 11 et 26.

exemple à suivre en matière d'amélioration de la qualité du service et le président-directeur général est en mesure de décrire les bienfaits de la démarche et de la collaboration avec les syndicats¹⁵¹.

Il importe de retenir de cet épisode intensif que dans l'analyse de certains hauts dirigeants du MCE, pour mettre vraiment l'accent sur les résultats, le temps était venu pour les organisations gouvernementales de s'engager publiquement auprès de leurs clientèles sur divers aspects et niveaux de services, de vérifier la satisfaction des clients, d'améliorer leurs services et de rendre des comptes en fonction des engagements pris. Le modèle pour formuler les engagements était disponible, des organismes avaient donné l'exemple en rendant publique leur déclaration de services, les conditions étaient réunies pour amener le service aux citoyens à un autre niveau, après plus d'une décennie de préparatifs. Après le référendum, la démarche de valorisation du service aux citoyens demeurera en mode volontariat et ne fera plus l'objet d'une promotion des organismes centraux. La formation du Conseil des ministres du PM Bouchard en janvier 1996 redonne une visibilité structurelle au mandat avec la nomination d'un ministre délégué aux Relations avec les citoyens, puis la création d'un ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration en septembre 1996 : en confiant ce mandat transversal à un ministère sectoriel, le gouvernement regroupe pour l'essentiel des mandats déjà assumés auparavant dans d'autres ministères¹⁵² et garde le nouveau ministère dans le même mode limité de services et de soutien aux autres MO en matière de services aux citoyens¹⁵³. Les enjeux soulevés par la démarche de valorisation de 1995 ne reviendront à l'étude qu'en 1997, l'un des chantiers de modernisation auxquels participe la Direction de la réforme administrative du MCE étant consacré aux « engagements de service envers les citoyens¹⁵⁴ » afin de préparer les changements majeurs qui seront inscrits à la LAP en 2000.

En filigrane dans cette démarche de réformes, certains signes traduisent déjà en 1997 et en 1998 un **questionnement plus intense du cadre de gestion** hérité des décennies précédentes¹⁵⁵. En 1998, le numéro 4 du jour-

151 *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, n° 3, février 1997.

152 Communication-Québec, Direction générale de l'information gouvernementale, inforoutes et rédaction documentaire, Direction de l'état civil. *Rapport annuel - ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, 1999-2000*, p. 11-13.

153 *Ibid.*, p. 11.

154 *Rapport annuel MCE, 1997-1998*, p. 39.

155 Voir note 7, Appendice III de notre thèse (Bazinet, 2017, p. 655-657).

nal de la réforme (*Autrement*) s'ouvre sur un message du Secrétaire général du CE portant le titre « Pour une prochaine étape de la modernisation de la fonction publique ». Il ne s'agit pas encore de changer de régime, mais de « renforcer les mesures adoptées dans la réforme de notre Administration publique ». Les efforts se poursuivent pour améliorer la coordination au moyen du système de planification gouvernementale : énoncé d'orientations gouvernementales sur trois ans pour guider les MO dans leur planification stratégique et lien à établir avec leur plan de gestion des dépenses, plan d'évaluation de programmes et veille stratégique sur les politiques publiques. L'expérience des UAS donne des résultats probants au chapitre de l'amélioration de la productivité, du service à la clientèle et du contrôle des coûts, mais fait aussi ressortir des difficultés qui seraient occasionnées par le cadre de gestion qui, outre d'être inadapté aux enjeux de résultats, ne favorise pas la coopération IO souhaitée ou la freine.

Il est souvent difficile de déterminer un tournant dans le fil des réformes administratives. Ici cependant, l'article du MCE établit un lien direct entre ces expérimentations et l'amorce de la réflexion qui va conduire au nouveau cadre de gestion : l'idée initiale de concentrer la gestion par résultats sur les unités opérationnelles cède la place à celle de généraliser l'application du concept et d'en faire l'assise du nouveau cadre de gestion¹⁵⁶. Le Secrétaire général du CE confirme ce lien dans le rapport synthèse des résultats des UAS de 1998-1999 (Québec, 1998b, p. 5). Le véhicule des UAS aura été un important révélateur des approches profitables, mais aussi des contraintes du cadre de gestion et de ses omissions, à savoir des dispositifs manquants pour livrer des résultats que des équipes chevronnées dans une quinzaine de MO estimaient atteignables. Pour se comparer aux organisations performantes, les volontaires demandent des moyens comparables. D'ailleurs, la comparution des UAS en commission parlementaire met en relief les lacunes dans la définition des concepts et des façons de faire pour la reddition de comptes, ce qui amène les parlementaires à traiter davantage des problèmes soulevés par le Vérificateur général et le Protecteur du citoyen que de résultats¹⁵⁷.

Aux prises avec la nécessité d'alléger le cadre général de gestion et d'aménager des dispositifs particuliers pour les UAS, les organismes centraux se trouvent confrontés à un cadre de gestion plus facile à alléger pour l'ensemble des MO qu'à moduler en fonction de situations

156 *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, n° 7, juin 1999.

157 *Ibid.*, « La reddition de comptes au cœur de la gestion par résultats ».

particulières; et comment réserver à des UAS des allègements pouvant de toute évidence profiter à l'ensemble des MO? Et en contrepartie, pour-quoi des équipes d'UAS consentiraient-elles plus d'engagements publics et d'investissement en temps que la plupart des MO pour des marges de manœuvre relativement modestes? La réponse à ce dilemme viendra avec la LAP: des mécanismes de gestion allégés pour tous les MO et un cadre de gestion particulier pour les équivalents des UAS, soit les agences.

Un nouveau cadre de gestion de l'Administration gouvernementale

Durant la campagne électorale de l'automne 1998, le PQ annonce son intention de revoir le cadre de gestion gouvernementale. Le fruit semble mûr et le contexte favorable du fait que l'objectif majeur poursuivi depuis trois ans, le déficit zéro, sera atteint un an plus tôt que prévu en 1999. Le discours inaugural du 3 mars 1999 du PM Bouchard confirme cette orientation: une profonde modernisation touchera la fonction publique avec l'accent sur la qualité des services et l'atteinte de résultats mesurables, en accordant plus de marge de manœuvre aux gestionnaires, mieux outillés, mais qui seront aussi plus imputables¹⁵⁸.

Peu après, le président du Conseil du trésor indique que le processus s'amorcera avec le dépôt d'un énoncé de politique sur ce cadre de gestion à des fins de consultation. Cette fois, une partie du leadership de la réforme administrative passe du MCE au CT, ce qui est déjà perceptible dans le rapport annuel du MCE de 1998-1999 où la Direction de la réforme administrative indique avoir «contribué étroitement à l'élaboration de l'énoncé de politique [...] que le président du Conseil du trésor s'est engagé à rendre public au début de l'exercice financier 1999-2000¹⁵⁹». Le MCE et le CT travailleront en complémentarité pendant plusieurs mois avant que la décision soit prise par le MCE de se retirer de certaines interventions¹⁶⁰; le MCE garde la main haute sur la planification stratégique, les politiques publiques et la reddition de comptes interne¹⁶¹.

Lorsque l'énoncé de politique est publié en juin 1999, il est accompagné d'un avant-projet de loi qui concrétise les orientations retenues. Le gouvernement procède à une consultation interne et à une consultation

158 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 3 mars 1999, discours d'ouverture de la 1^{re} session de la 36^e Législature par le premier ministre Lucien Bouchard.

159 *Rapport annuel MCE, 1998-1999*, p. 42.

160 D'ailleurs, l'article 252 de la LAP spécifie que le président du Conseil du trésor est responsable de l'application de la Loi.

161 Voir la note 8 de l'Appendice III de notre thèse sur le transfert de mandats du MCE au CT (Bazinet, 2017, p. 658).

publique au moyen d'une commission parlementaire spéciale qui reçoit les groupes intéressés¹⁶². Bien éclairé sur la position des acteurs clés et sur leurs suggestions, le gouvernement transforme rapidement le texte initial en projet de loi sur l'administration publique qui devient l'assise du nouveau cadre de gestion gouvernementale, ce qui a pour conséquence de modifier la coordination au sein de l'État et d'accroître le potentiel de coopération interorganisationnelle. L'ensemble de l'opération est qualifié de «modernisation de l'administration publique¹⁶³». Bien que la plupart des aspects du cadre de gestion administrative soient couverts par la LAP qui intègre et complète plusieurs lois existantes, certains volets de la gestion vont continuer d'être traités dans des lois distinctes. La possibilité d'intégrer tous ces volets dans la LAP a été considérée, puis écartée en raison de la complexité de l'opération, donnant lieu à des chevauchements de mission et d'objectif entre deux lois (ceux de la LAP et de la LFP) et à un rappel explicite de tenir compte des objectifs de la LFP¹⁶⁴. En plus d'intégrer des éléments de ces lois, la LAP va amender les lois constitutives des MO et beaucoup d'autres. Le projet est sanctionné le 30 mai 2000¹⁶⁵ et la plupart des articles de la LAP entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2000; les MO disposeront d'un délai pour préparer la déclaration de services aux citoyens (avril 2001) et le rapport annuel de gestion (avril 2002). La Loi sur l'administration financière est complètement remodelée et son examen se fait en même temps que la LAP: elle est présentée comme une pièce indispensable de la modernisation¹⁶⁶.

L'effet du nouveau cadre de gestion sur la coordination et la coopération IO

Mais en quoi ce nouveau cadre de gestion vient-il modifier la coordination gouvernementale et la coopération interorganisationnelle?

Pour la première fois, le gouvernement tente de regrouper dans un texte de loi l'ensemble du cadre de coordination gouvernementale sur les dimensions administratives, en plus de déterminer les principaux

162 Voir la note 9 de l'Appendice III de notre thèse sur les consultations (Bazinet, 2017, p. 659-661).

163 *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, n° 8, septembre 2000, « Une rentrée sous le signe de la modernisation ».

164 « Le Conseil du trésor établit des politiques de gestion des ressources humaines de la fonction publique, en tenant compte des objectifs de la Loi sur la fonction publique » (Loi sur l'administration publique, RLRQ, chapitre A-6.01, a. 31).

165 Le projet de loi 82 (LAP) fut présenté le 9 novembre 1999 et adopté le 25 mai 2000.

166 *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, n° 9, octobre 2000.

mécanismes par lesquels il va encadrer la planification pluriannuelle des MO, leur programmation annuelle, leurs engagements en matière de services et leur reddition de comptes, tant en matière de politiques publiques qu'en matière de performance administrative. Ce texte viendra ajouter de la substance aux premiers dispositifs de responsabilisation et d'imputabilité des MO établis dans la LFP de 1983. Le gouvernement aurait pu utiliser d'autres instruments, comme un décret du CM pour amener les MO à adopter ces nouveaux mécanismes, mais il n'aurait pas eu le même effet que cette loi qui est venue en modifier plusieurs autres pour prendre sa pleine mesure. Les gouvernements assurent ainsi une plus grande longévité à leur œuvre, ils s'y engagent davantage, car ils doivent s'expliquer et défendre leurs propositions durant les travaux parlementaires, sans oublier qu'il est plus difficile de modifier une loi qu'un décret du CM.

Offrant une clé à la construction et à l'interprétation des divers dispositifs du texte, les premiers articles campent la priorité de l'Administration gouvernementale, à savoir la qualité des services aux citoyens « dans l'élaboration et l'application des règles » et les objectifs poursuivis dans la mise au point de ce cadre de gestion « axé sur les résultats et sur le respect du principe de la transparence » et sur une « imputabilité accrue de l'Administration devant l'Assemblée nationale »¹⁶⁷. Cette forme d'énoncé de mission vient expliciter et compléter celle assignée à la fonction publique par la LFP de 1983¹⁶⁸. Tous les ministères, les organismes budgétaires et les autres organismes dont le personnel est nommé suivant la LFP sont visés, avec des limitations pour certains organismes; en plus, le chapitre II sur les « responsabilités générales » peut s'appliquer à d'autres organismes s'ils sont désignés par le ministre dont ils relèvent (a. 3, 4 et 5).

Les sept objectifs assignés à ce cadre de gestion à l'article 2 témoignent d'orientations mûries par des années de débats et d'expérimentations que les législateurs tenteront de traduire en modalités opérantes. Si le premier concerne la prise en compte des attentes des citoyens dans les choix de gestion, les autres témoignent d'une volonté de mieux orienter la gestion par résultats, la responsabilisation et la reddition de comptes. Un cadre qui est destiné à favoriser l'« atteinte de résultats en fonction d'objectifs préalablement établis » (2^e), une « gestion optimale des ressources de l'Administration gouvernementale » (6^e), couplée à « une reddition de comptes qui porte

167 Loi sur l'administration publique, RLRQ, chapitre A-6.01, a. 1. *Notes explicatives* du projet de loi n° 82 (2000, chapitre 8).

168 « La fonction publique a pour mission de fournir au public les services de qualité auxquels il a droit, de mettre en œuvre les politiques établies par l'autorité constituée et d'assurer la réalisation des autres objectifs de l'État » (Loi sur la fonction publique, RLRQ, chapitre F-3.1.1, a. 2).

sur la performance dans l'atteinte des résultats» (5^e) et à une «information pertinente sur les activités de l'Administration gouvernementale» pour l'Assemblée nationale (7^e); pour les ministères et organismes, il annonce une «plus grande flexibilité [...] par l'adaptation des règles de gestion à leur situation» (3^e) et pour les SMDO, la reconnaissance de leur rôle «dans l'exercice des contrôles relatifs à la gestion axée sur les résultats» (4^e).

Cette fois, les élus vont enchâsser dans une loi un ensemble complémentaire d'outils obligeant l'Administration gouvernementale à des engagements publics envers les citoyens, à plus de transparence et à une reddition de comptes plus systématique au moyen d'une déclaration de services aux citoyens, d'un plan stratégique, d'un plan de gestion des dépenses et d'un ensemble de dispositions de reddition de comptes, notamment un rapport annuel de gestion. Bénéficiant des expériences menées antérieurement, notamment depuis 1995 avec les engagements de services aux citoyens rendus publics par des MO et des UAS, les législateurs donnent des indications précises sur le contenu à intégrer dans la déclaration de services visant les citoyens et les entreprises¹⁶⁹ en plus de leur définir trois devoirs, sans toutefois aller aussi loin sur la sensibilisation aux coûts, la loi s'arrêtant à la possibilité d'informer «les usagers sur le coût des services qu'ils utilisent¹⁷⁰».

Avec l'adoption de la LAP et des autres lois modifiées dans son sillage, des changements viennent en quelque sorte confirmer et expliciter le nouveau cadre de coordination gouvernementale en gestation depuis deux décennies. Notre analyse nous porte à conclure à un renforcement du mécanisme de coordination de type hiérarchique, à la fois en raison de la clarification des dispositifs, de l'ajout de nouveaux instruments de coordination ou du rehaussement de statut d'instruments en usage; nous en déduisons également un élargissement des mécanismes de coopération IO de type réseau et de type marché par l'ajout de nouveaux instruments et d'énoncés incitant à la coopération IO et la facilitant.

Précisons d'abord le volet de la **coordination de type hiérarchique**. Si l'efficacité de la coordination gouvernementale dépend en partie de la clarté et de la facilité d'interprétation des «messages» de diverses natures que les acteurs concernés ont à maîtriser et à interpréter (lois, règlements,

169 À savoir: les objectifs du MO quant au niveau des services offerts et quant à la qualité de ces services, des indications sur la diligence avec laquelle les services devraient être rendus, ainsi qu'une information claire sur leur nature et leur accessibilité (a. 6).

170 Un MO doit «1^o s'assurer de connaître les attentes des citoyens; 2^o simplifier le plus possible les règles et les procédures qui régissent la prestation de services; 3^o développer chez ses employés le souci de dispenser des services de qualité et les associer à l'atteinte des résultats fixés par le ministère ou l'organisme» (a. 7).

directives de préparation et de cheminement des dossiers à soumettre aux autorités), le résultat de l'opération d'ensemble menée en 2000 démontre qu'il y avait un réel besoin de regrouper les textes de mandats et de clarifier les rôles, les pouvoirs et les devoirs; entre autres, la loi créant le CT était jusque-là peu explicite sur le rôle de ce comité du Conseil exécutif (et de son Secrétariat) et de nombreuses entités ont été greffées au CT, à la pièce, dans l'intervalle.

La LAP devient la loi constitutive du Conseil du trésor et lui consacre 25 articles (chapitre VII): le texte précise sa composition et ses fonctions générales, il ajoute les fonctions générales du président du Conseil et détermine les paramètres du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) comme s'il s'agissait d'un ministère. Le rehaussement du statut du CT comme organe majeur du gouvernement s'était poursuivi, au-delà de l'intégration d'organisations à vocation horizontale, par le privilège accordé au CT d'adopter les règlements prévus à la Loi sur la fonction publique concernant les concours et la promotion sans concours, sans avoir à les soumettre au Conseil des ministres¹⁷¹. Plusieurs autres sections de la LAP viennent définir les pouvoirs du CT. La clarification et le renforcement de la coordination hiérarchique découlent également de l'ajout dans une loi d'instruments de gestion obligatoires et publics qui viennent articuler la responsabilisation et la reddition de comptes pour les MO et pour le gouvernement, comme nous l'avons indiqué. D'autres articles de lois adoptées lors de cette modernisation vont aussi accentuer la singularisation et la responsabilisation des MO à l'égard de leur mission¹⁷².

Le processus de reddition de comptes est plus articulé (LAP, a. 24 à 29) que dans la Loi sur l'imputabilité de 1993. Il repose en partie sur le rapport annuel de gestion dont le contenu est partiellement défini dans la loi, notamment le lien entre les résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus par le plan stratégique et le plan de gestion des dépenses; il réaffirme l'imputabilité des SMDO en matière de gestion administrative devant l'Assemblée nationale et consacre trois alinéas à préciser des sujets

171 LRQ, Loi sur le transfert des attributions de l'Office des ressources humaines, c. 35, a. 50.1 (1996).

172 « Ils sont responsables du contrôle de leurs dépenses et du respect du budget qui leur est attribué » (LAP, a. 43); « Un ministre ou un dirigeant d'un organisme budgétaire est responsable des ressources financières qui lui sont allouées et des engagements financiers qu'il prend, des dépenses et des coûts en investissement qui en découlent et de leurs paiements » (LAF, a. 20); « Chaque ministre ou dirigeant d'un organisme budgétaire tient un registre des engagements financiers qu'il prend, des dépenses et des coûts imputables sur chaque crédit en tenant compte de la division prescrite. Il procède à leur enregistrement au système comptable du gouvernement, conformément aux règles édictées par le Conseil du trésor » (LAF, a. 24); « Aucun paiement sur le fonds consolidé du revenu ne peut être fait, sauf à la demande d'un ministre, d'un sous-ministre, d'un dirigeant d'un organisme, d'un membre du personnel ou d'un titulaire d'un emploi du ministère ou de l'organisme ou d'un autre ministère ou organisme, autorisé à cette fin » (LAF, a. 27).

qui peuvent être discutés en commission parlementaire, notamment la déclaration de services aux citoyens, les résultats quant aux aspects administratifs du plan stratégique et du plan de gestion de dépenses, les résultats quant aux objectifs d'un programme d'accès à l'égalité et d'autres sujets soulevés par le Protecteur du citoyen ou le Vérificateur général.

Pour le gouvernement, la reddition de comptes prend aussi la forme inédite de devoir produire annuellement un rapport à l'ANQ concernant l'application de la Loi, une responsabilité confiée au président du CT (a. 28). Pour ce qui est de l'imputabilité administrative interne, l'arrangement mis au point au début des années 1990 par décret continue de prévaloir à l'arrière-plan : les sous-ministres et dirigeants d'organismes rendront compte au MCE (au Secrétaire général et au premier ministre) lors de l'évaluation annuelle et n'auront pas à défendre l'ensemble de leur gestion devant le CT et son Secrétariat. Il faut convenir cependant que pour le CT, l'existence de ces nouveaux documents où les MO prennent des engagements et en rendent compte vient changer la dynamique dans l'exercice de ses différents rôles¹⁷³. Sans l'écrire, il est évident que tous les documents majeurs produits par les MO, avant d'être rendus publics, passent au crible de l'analyse du CT et du MCE qui ont ainsi la possibilité de poser des questions et de faire des suggestions pouvant amener les MO à modifier leur texte, le tout dans le cadre de relations bilatérales ou trilatérales discrètes.

Par ailleurs, la LAP rend explicites et plus légitimes certains moyens d'intervention et de contrôle du CT dans la gestion des MO. En plus des rubriques exigées à l'article 9 pour la préparation du plan stratégique, le texte accorde au CT le pouvoir « de déterminer les renseignements que le plan doit comprendre, la période couverte par le plan, sa forme et la périodicité des révisions dont il doit faire l'objet » : si le CT a la possibilité de l'analyser au préalable et de faire ses suggestions au MO et au Conseil des ministres en vertu de son mandat (a. 71), c'est ce dernier qui autorise le ministre à le déposer à l'ANQ, une forme de validation qui n'est pas formellement exprimée dans la Loi. La Loi prévoit aussi que le CT peut déterminer « tout autre élément ou renseignement » qu'un MO doit ajouter au rapport annuel de gestion (a. 15). Faute d'être explicite, nous décodons que le CT fixe aussi les paramètres des plans annuels de gestion des dépenses que doivent élaborer les ministres, plans déposés à l'ANQ dans le Livre des crédits budgétaires (a. 46).

173 Sans compter que le président du CT peut toujours demander à un MO de lui fournir tout renseignement qu'il juge « utile à l'exercice des fonctions du président ou de celles du Conseil du trésor » et peut exiger la préparation de documents (LAP, a. 78).

Traduisant la nouvelle philosophie de gestion administrative, le CT est en quelque sorte invité à indiquer la direction à prendre plutôt que l'itinéraire détaillé¹⁷⁴. Comme pour faire écho à des situations passées où le CT a eu de la difficulté à obtenir l'appui de tous les ministres pour certaines mesures contraignantes, la Loi prévoit que le CT pourra prendre une directive en matière de gestion des ressources «lorsqu'il estime qu'une question est d'intérêt gouvernemental» : dans ce cas, la directive doit être approuvée par le gouvernement et «elle lie les ministères et organismes concernés» (a. 74). Et comme si tous les pouvoirs particuliers et généraux ne suffisaient pas, un dernier énoncé des fonctions du CT ajoute un levier à son pouvoir de contrôle :

Le Conseil du trésor peut, lorsque la situation le justifie, établir des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de l'atteinte de l'application de la présente loi et de ses objectifs. / Il peut notamment exiger la mise en place par un ministère ou un organisme de l'Administration gouvernementale d'un programme d'évaluation, d'un programme de vérification interne ou d'une étude comparative des coûts (a. 75).

La clarification et la consolidation dans l'énoncé des mandats du CT se poursuivent dans les quatre chapitres consacrés à la gestion de quatre types de ressources : gestion des ressources humaines, gestion budgétaire des dépenses et des investissements, gestion des contrats et des ressources matérielles et gestion des ressources informationnelles. Sous ce dernier volet, le législateur émet des orientations pour que le cadre de gestion de ces ressources utilise de façon optimale les possibilités de ces technologies comme moyen de gestion des autres ressources, contribue à l'accessibilité et à la simplification des services aux citoyens et «favorise la concertation entre les ministères et organismes et le partage de leur expertise et de leurs ressources» (a. 65). Comme les investissements et les frais d'exploitation dans ce secteur sont considérables, toujours en croissance et sous le contrôle des MO, le législateur indique la volonté gouvernementale de garder le contrôle de l'ensemble en énumérant un certain nombre de pouvoirs accordés au CT (énoncés de règles, mesures, conditions de développement de projet) et dans quels buts : obtenir plus de cohérence gouvernementale, mettre en commun des infrastructures ou des services et assurer la sécurité des ressources informationnelles (a. 66).

174 Le CT «peut déterminer des orientations portant sur les principes ou les pratiques à favoriser en matière de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles ou informationnelles. Ces orientations servent de référence aux ministères et organismes concernés dans leur gestion» (a. 72).

Avec ces changements législatifs opérés en 2000, les autorités centrales bénéficient de dispositifs améliorés pour amener les MO à prendre des engagements plus systématiques et plus contraignants en raison des rubriques prédéterminées et de leur caractère public. En y allant avec des paramètres généraux et non avec des standards minimaux à respecter dans les services, le législateur opte cependant pour une formule souple d'amélioration continue, à l'image de la pratique antérieure.

En quoi le nouveau cadre de gestion contribue-t-il à un élargissement des mécanismes de **coopération de type réseau et de type marché**? Par l'ajout de nouveaux instruments et d'énoncés incitant à la consultation, à la concertation et à la coopération IO.

Les MO réclamaient davantage de moyens d'action et de marge de manœuvre pour améliorer leur performance et l'annonce du projet de modernisation dans le discours inaugural du PM Bouchard en 1999 fait écho à ces aspirations. La réponse à ces attentes prend diverses formes : la volonté d'introduire plus de flexibilité dans la gestion sera maintes fois affirmée; de nombreux allègements seront introduits dans la LAP et dans d'autres lois modifiées lors de cette opération; un dispositif particulier est mis au point pour accorder plus de marge de manœuvre et de pouvoirs à des unités administratives de MO au moyen de la «convention de performance et d'imputabilité» et de l'«entente de gestion». Ayant renforcé sa capacité de coordination de type hiérarchique par l'élaboration de paramètres généraux, le pouvoir gouvernemental va jeter du lest sur certains contrôles, s'engager à consulter et ajouter des leviers d'intervention réclamés par les MO, augmentant ainsi la singularisation des MO et leur potentiel de coopération IO.

Outre d'énoncer le principe général d'une plus grande flexibilité pour les MO par l'adaptation des règles de gestion à leur situation (a. 2), la Loi invite le CT à associer les MO de la fonction publique «à l'élaboration du cadre de gestion [des ressources humaines] qui leur est applicable» (a. 30), une forme d'obligation qui ne sera pas reprise dans les mêmes termes pour les autres secteurs de ressources, où sont prévues néanmoins certaines consultations ou contributions des MO. Plus largement encore, dans l'exercice de ses fonctions, il est précisé que le CT «favorise l'adaptation du cadre de gestion à la situation de chacun des ministères et organismes» (a. 70). Et dans les fonctions que la Loi attribue au président du CT (une nouveauté), plusieurs alinéas l'invitent à assister et à soutenir les MO sous plusieurs aspects¹⁷⁵.

175 Les assister dans le développement d'indicateurs ou autres outils de gestion facilitant la gestion axée sur les résultats (a. 77, 4°); assister les MO dans l'élaboration de leur plan stratégique (11°); soutenir les MO dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales (12°).

Pour établir le cadre de gestion applicable aux différents types de ressources, la LAP reprend ou révisé «selon une approche d'allègement» les règles prévues dans la Loi sur l'administration financière (LAF) et dans la LFP, alors que d'autres assouplissements viendront par des amendements à ces lois toujours opérantes, mais allégées des dispositions transférées à la LAP. En matière de gestion des ressources humaines, la Loi ouvre la possibilité que le CT ne fixe pas le niveau d'effectif d'un MO (a. 32), ce qui était systématique auparavant, les MO réclamant plus de souplesse sur la détermination du niveau de personnel pourvu que l'enveloppe budgétaire soit respectée. Le texte ouvre aussi la voie au CT pour qu'il détermine dans quelle mesure un organisme hors fonction publique sera tenu de lui faire approuver toutes ou une partie des conditions de travail de son personnel (a. 37). Quant aux modifications apportées à la LFP, elles visent essentiellement à diminuer le temps requis pour tenir les concours et nommer les candidats qualifiés, en plus de rendre possible la délégation aux MO de la vérification et de la déclaration d'aptitudes à la promotion sans concours, toutes mesures réclamées depuis longtemps par les MO¹⁷⁶.

En matière de gestion budgétaire, plusieurs outils réclamés par les MO et les UAS sont inscrits dans la LAP:

- La possibilité d'un crédit pluriannuel (utile pour des investissements) et le report du solde d'un crédit à l'année suivante (a. 45);
- La possibilité pour le CT d'autoriser un MO «à transférer, entre divisions et subdivisions d'un crédit voté, toute partie de ce crédit» (a. 48);
- L'utilisation par un MO du montant du produit de l'aliénation d'un bien dans l'année en cours (a. 49);
- La possibilité d'utiliser dans les cas prescrits le crédit au net permettant de dépenser plus que le budget prévu lorsque les revenus sont supérieurs aux prévisions (a. 50);
- L'introduction dans la loi du mécanisme de transfert de crédits d'un MO à un autre MO lorsque du personnel ou un poste d'une unité administrative est transféré (a. 54);
- La possibilité de transférer des crédits à un MO qui fournit des services de la part de celui qui en bénéficie (a. 55).

176 Articles 125 à 146 de la LAP, 2000, c. 8. Certains changements ont nécessité des amendements au Règlement sur la tenue de concours qui sont entrés en vigueur le 9 août 2001.

Il est manifeste que l'introduction de ces instruments de type marché, notamment les deux derniers, ajoute aux outils de coopération IO à la disposition des MO, leur permettant d'agir en partenariat avec d'autres MO sans recourir au préalable à l'autorisation du CT.

Au-delà de ces allègements et nouveaux outils de gestion mis à la disposition de tous les MO, la Loi réserve l'octroi de pouvoirs et de marges de manœuvre additionnels à des unités administratives de MO disposées à s'engager envers des résultats explicites. Pour gérer le tout, une convention de performance et d'imputabilité est requise à l'interne et peut être complétée par une autre forme de quasi-contrat, l'entente de gestion avec le Conseil du trésor. En raison du niveau des pouvoirs, des délégations et des exemptions en jeu, la Loi établit que le CT signera l'entente de gestion et pour élever le niveau, ce sera le ministre qui proposera et signera l'entente. Ce qui n'est pas sans créer une situation délicate du fait que le sous-ministre (ou le dirigeant d'organisme) est également une partie à la convention et que tous les deux (ministre et sous-ministre) se voient confier dans le même article de loi (a. 17) un «pouvoir de surveillance et de contrôle» sur l'atteinte des objectifs de l'unité concernée¹⁷⁷! Le véritable enjeu dans la recherche de moyens additionnels pour atteindre les résultats visés réside dans la conclusion d'une entente de gestion avec le CT qui définit «un cadre de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles qui est spécifique à cette unité» (a. 19). Pour une première fois, une loi définit explicitement et largement les pouvoirs et exemptions pouvant être accordés aux unités administratives liées par une entente de gestion. Le CT va pouvoir :

1° déléguer l'exercice de tout pouvoir, autre que réglementaire, qui lui est conféré ou qui est conféré au président du Conseil du trésor par la présente loi, par la Loi sur la fonction publique ou par toute autre loi qui régit les activités du ministère ou de l'organisme et autoriser la sous-délégation de ce pouvoir ;

2° exempter une unité administrative de l'application d'une de ses décisions (a. 20).

177 Telle que définie dans la Loi, la convention consiste essentiellement à un énoncé des orientations stratégiques, des objectifs à atteindre, du plan d'action, des principaux indicateurs de résultats, d'un engagement à produire un rapport de gestion par l'unité administrative désignée : s'il y a des assouplissements à accorder dans la gestion interne du MO, ils devront venir en parallèle du plan de délégation du SMDO.

Et pour couvrir tous les arrangements qui pourraient être profitables à une unité conventionnée, la Loi prévoit que d'autres instances que le CT et son président peuvent intervenir dans une entente de gestion pour la délégation et l'exercice des pouvoirs qui leur sont conférés et qu'ils ne peuvent autrement déléguer : sont visés spécifiquement le ministre responsable de la Loi sur les services gouvernementaux aux MO publics, le Directeur des achats et le ministre responsable de la Loi sur la Société immobilière du Québec, trois volets de gestion qui se sont révélés d'intérêt pour les UAS. Mais comme d'autres MO peuvent alourdir la gestion de ces unités par leurs demandes légitimes, la Loi ajoute une autre possibilité d'allègement qui concerne cette fois tous les MO : tout MO « peut intervenir à une entente de gestion pour exempter l'unité administrative de certaines procédures administratives ou de l'obligation de fournir des informations concernant la gestion de l'unité » (a. 21), une clause qui servira notamment aux unités administratives dont le personnel doit fréquemment se rendre à l'étranger et qui conduira à des ententes particulières d'autorisation de déplacement avec le ministère des Relations internationales.

À n'en pas douter, ces articles de loi viennent ouvrir un champ de coopération IO important touchant potentiellement tous les MO : non seulement la Loi permet-elle d'ajouter aux possibilités de délégation de pouvoirs prévues dans certaines lois, mais elle constitue en outre une forme d'invitation, d'une part, aux unités conventionnées à requérir ces pouvoirs et exemptions et, d'autre part, aux autres MO sollicités à faciliter ces démarches.

Pour accréditer le fait que nous sommes en présence de deux formes de quasi-contrat, plusieurs articles traitent de la possibilité de suspendre ou d'annuler la convention de performance et d'imputabilité (a. 18 et 23) et, indirectement, l'entente de gestion (a. 23)¹⁷⁸. Si la Loi prévoit la situation où le dirigeant de l'unité conventionnée peut être remplacé (la sanction), dans le cas où l'unité n'aurait pas atteint ses objectifs annuels ou si le dirigeant ne s'était pas conformé à la convention, elle n'ajoute rien de précis à l'un des volets de l'imputabilité, soit la reconnaissance de la bonne performance. Il faut convenir que le statut accordé par la LAP aux unités conventionnées et à leurs dirigeants va possiblement accroître leur influence à l'intérieur de leur organisation et améliorer leurs perspectives de carrière. Par contre, la possibilité de primes de rendement déjà prévue pour les titulaires d'emplois supérieurs et les cadres sera proposée à d'autres associations et syndicats, mais bien peu l'accepteront. Au

178 Voir la note 10 de l'Appendice III de notre thèse pour les modalités (Bazinet, 2017, p. 660).

début des années 2000, la possibilité d'introduire des bonis d'équipe pour valoriser la collaboration intra- et interorganisationnelle, avec la même masse salariale disponible, ne trouvera pas preneur chez les cadres, le boni individuel gardant la cote après des années de suspension du boni, de gel salarial et malgré le réajustement des échelles de traitement effectué en 2000 après comparaison avec le marché¹⁷⁹.

La mise en œuvre de la LAP et un premier bilan après cinq ans

Avec l'entrée en vigueur de la plupart des articles de la LAP le 1^{er} octobre 2000 commence officiellement le travail de concrétisation des nouveaux engagements des MO et du gouvernement, ainsi que des allègements et de nouveaux pouvoirs, une opération s'étalant sur plusieurs années étant nécessaire pour modifier les règlements, les directives et autres décisions du CT requis pour rendre plusieurs de ces changements applicables. Une vaste opération d'information et de formation menée par le SCT et le MCE s'enclenche pour informer les MO des nombreux changements au cadre de gestion : avec l'expérience passée et les multiples réseaux établis, au-delà de l'information générale qui est distribuée largement, la diffusion des nouvelles façons de faire va s'effectuer par étapes aux réseaux d'experts des différents secteurs de ressources qui les relayeront à leur tour à leurs collègues et aux gestionnaires de leurs MO. De nouveaux réseaux s'ajouteront pour la mise en œuvre de la LAP¹⁸⁰. En plus du bulletin *Autrement*, qui produira un numéro par mois jusqu'en juin 2001 (à une exception près), les organismes centraux mettront de nombreux guides à la disposition des MO¹⁸¹.

Les rapports concernant la mise en œuvre de la LAP, déposés à l'ANQ chaque année par le président du CT à compter de 2001, donnent certaines indications sur les changements apportés progressivement par le nouveau cadre de gestion gouvernementale. Le rapport sur la mise en œuvre de la LAP après cinq ans d'usage (LAP, a. 253) et l'analyse qu'en

179 Rapport annuel MCE, 2000-2001, p. 38. Rapport annuel de gestion, MCE, 2001-2002, p. 48.

180 La liste des groupes ciblés (16) par des experts de l'ENAP dans le cadre d'une enquête menée pour le SCT en vue du bilan de la LAP montre l'envergure de cette toile et des changements amenés par cette opération : « sous-ministres, sous-ministres adjoints et associés, dirigeants d'organismes, Table des répondants sur la qualité des services, Table des répondants à la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique, Forum des agences, Groupe des responsables en planification stratégique, Groupe des responsables en analyse et évaluation de programmes, Comité des responsables en vérification interne, Comité consultatif de la gestion du personnel au gouvernement du Québec, Groupe d'action en gestion financière, Association des gestionnaires en ressources matérielles, Conseil des responsables de l'informatique du secteur public, Forum des responsables des communications au gouvernement du Québec, Conseil des directrices et directeurs généraux de l'administration et les Conférences régionales administratives » (Côté et Mazouz, 2005, p. 3-4).

181 Voir les premiers rapports annuels de gestion du MCE et du CT à compter de 2001.

fait la commission parlementaire en présence du Secrétaire du CT offrent une perspective plus globale des résultats. Il faut préciser que ce rapport incombe au nouveau gouvernement du PM Jean Charest qui s'est donné un Plan de modernisation de l'État 2004-2007 au printemps 2004 et que le bilan de la LAP se trouve teinté par les réformes alors en cours. Le rapport de la présidente du CT fait alors le constat de progrès significatifs dans la mise en œuvre de la LAP, tout en proposant de nombreuses améliorations, certaines passant par des modifications à la Loi :

Après cinq ans de mise en œuvre, je suis heureuse de souligner que les progrès accomplis sont appréciables. Les ministères et les organismes affirment eux-mêmes que la Loi sur l'administration publique a permis de réaliser des avancées notables dans la gestion et l'offre de services aux citoyens du Québec. Ils conviennent également que le cadre de gestion instauré par la loi a eu des effets structurants sur leurs pratiques. / Bien sûr, les avancées varient d'une organisation à l'autre, et des efforts importants doivent encore être faits¹⁸².

Ce bilan nuancé ne dépend pas seulement des moyens variables et des apprentissages passés des MO, mais également de certains énoncés de la LAP incomplets en raison de la nouveauté ou comportant un engagement minimal. Le rapport souligne la nécessité de la mise à jour de la déclaration de services aux citoyens et sa diffusion régulière ; il indique aussi que les MO devront déposer un plan d'amélioration de la qualité des services au CT¹⁸³, toute mention absente de la Loi. Signe que les autorités politiques et administratives considèrent que les dispositifs en place ne favorisent pas le regroupement des services aux citoyens et aux entreprises de même nature autour de guichets uniques, malgré les moyens de coopération disponibles, le rapport mentionne que la création de Services Québec contribuera à l'amélioration des services. Nous ne pouvons pas exclure ici la possibilité que le nouveau gouvernement ait voulu prendre ses distances avec une loi dont il n'avait pas voté l'adoption. Le gouvernement de M. Charest fait un constat similaire quant à l'insuffisance du nouveau cadre de gestion gouvernementale en ce qui concerne le

182 *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique – Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec*, Gouvernement du Québec, SCT, novembre 2005. Message de la présidente.

183 *Ibid.*, p. 37.

regroupement des services administratifs à l'intérieur de l'Administration gouvernementale et crée un autre organisme autonome, le Centre de services partagés du Québec (CSPQ), pour y remédier¹⁸⁴.

Le bilan fait valoir que les MO ont respecté les dispositions de la LAP en matière de gestion axée sur les résultats, mais que plusieurs ajustements sont requis. Le deuxième exercice de planification stratégique de 2005 s'est avéré plus satisfaisant que le premier réalisé en 2001 grâce à des lignes directrices gouvernementales ayant notamment les objectifs suivants : « ancrer les plans ministériels dans un plan gouvernemental ; [...] introduire dans le processus de réflexion stratégique ministériel des éléments favorisant la cohérence gouvernementale et les initiatives transversales¹⁸⁵ » ; car autrement, selon notre analyse, le processus conforte le travail en vase clos des organisations. La reddition de comptes suscite plusieurs constats d'insuffisance et de pistes d'amélioration. Les rapports annuels de gestion ne fournissent pas toute l'information souhaitée, donnant peu d'informations sur l'amélioration des services et sur la performance des MO. Sous le volet de la gestion des ressources, le bilan conclut à des résultats bénéfiques et formule certaines possibilités d'amélioration¹⁸⁶.

Si le bilan du SCT ne le relève pas, la question de la multiplicité des rôles du SCT est soulevée par les acteurs interrogés dans l'enquête de l'ENAP dont certains suggèrent de transférer la fonction de soutien aux MO vers le nouveau CSPQ pour que le CT se concentre sur son rôle de gouverner (Côté et Mazouz, 2005, p. 33), une suggestion qui aura des suites.

184 Voir la note 11 de l'Appendice III de notre thèse pour plus d'informations sur le bilan (Bazinet, 2017, p. 661-663).

185 Québec, 2005, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique...*, op. cit., p. 16.

186 En matière de gestion budgétaire, les marges de manœuvre accordées avec les six assouplissements liés à la gestion des crédits semblent satisfaisantes ; les améliorations visent surtout la simplification des modalités d'application. En gestion des ressources humaines, le rapport souligne l'adoption de la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise* (21 novembre 2002) à l'ANQ qui énonce « les valeurs privilégiées pour guider la prise de décisions dans un contexte de marge de manœuvre accrue découlant de l'assouplissement des règles » (*ibid.*, p. 27). Le rapport souligne aussi les consultations menées auprès des MO, les amendements à la LFP et l'absence de conditions posées aux organismes et sociétés d'État visés à l'article 37 de la LAP pour la rémunération et les conditions de travail des cadres et non syndiqués (*ibid.*, p. xv). Le rapport met également en valeur quatre assouplissements accordés par décision du CT en mai 2002 aux MO dans les modalités d'établissement de l'effectif de la fonction publique (*ibid.*, p. 49). En matière de gestion des contrats et des ressources matérielles, le bilan fait ressortir les activités d'information et de formation du CT et la mise en place d'un programme de vérification interne dans les MO pour vérifier le respect de la réglementation. En matière de ressources informationnelles, les efforts de concertation entre les MO ont permis « la normalisation des technologies de l'information et des communications ainsi que le développement de l'architecture d'entreprise gouvernementale et des services communs ». Le bilan souligne aussi des gains de cohérence gouvernementale dans l'offre de services des MO, ainsi que des mesures pour assurer la sécurité dans les systèmes gouvernementaux, par une directive et par le développement de services de certification et d'authentification (*ibid.*, p. xvi).

La séance de travail de la CAP lors de l'audition du Secrétaire du Conseil du trésor concernant le rapport sur l'application de la LAP a été l'occasion pour les parlementaires de vérifier leur compréhension du rapport, de tester certaines idées et de s'assurer que la réflexion peut se poursuivre avec le SCT sur les améliorations projetées. Les parlementaires ont bien accueilli le rapport, estimant que le cadre de gestion gouvernementale établi par la LAP était valable et qu'il fallait poursuivre les efforts pour atteindre les principaux objectifs de cette réforme.

Dans son exposé d'introduction à la séance, le Secrétaire du CT a ajouté une proposition absente du bilan qui concerne l'ajout d'une nouvelle instance au CT, un conseil de gestion, dont le rôle serait de « s'assurer de l'application de la loi par l'ensemble des ministères et organismes et, le cas échéant, de convoquer les sous-ministres et dirigeants d'organismes pour s'enquérir des difficultés rencontrées et des solutions à envisager pour y remédier », un indice que les dispositifs institutionnels de direction et de reddition de comptes ne sont pas à point pour le CT. Ces changements ne se seront pas produits au moment où les parlementaires de la CAP, la présidente du CT et leurs invités feront le point sur l'application de la LAP après dix ans en 2011 et qu'ils concluront, selon le SCT, « que la Loi encadre correctement les pratiques de gestion de l'administration publique et que l'attention et les efforts devraient désormais être tournés vers sa mise en œuvre¹⁸⁷ » ; certains experts présents se montreront déçus des progrès réalisés en matière de gestion par résultats.

En guise de conclusion à cette présentation des événements qui ont marqué l'évolution de l'encadrement de la coopération IO et de la coordination au sein de l'État québécois des années 1970 au début du XXI^e siècle, nous percevons dans les derniers événements exposés des indications selon lesquelles le cadre général de gestion mis au point au début des années 2000 est encore la trame de fond de la pratique de la coopération IO et de la coordination en 2019, mais que des ajouts significatifs ont été faits depuis pour améliorer le potentiel de coopération IO et de coordination. Nous estimons que le genre de recherche que nous venons de mener, son caractère longitudinal notamment, mérite d'être poursuivi pour les périodes de gouvernement postérieures à 2003.

Nous avons constaté cependant que le recul du temps fournit à l'analyste une perspective de l'évolution que l'examen des événements récents ne permet pas d'établir aussi bien. Nous avons très souvent observé que

187 Québec, 2011, Historique de la Loi sur l'administration publique, *Bilan d'application après 10 ans*, site Internet du SCT.

des rapports qui paraissaient tombés dans l'oubli ont eu des répercussions bien des années plus tard. Sans compter les témoignages d'acteurs placés au cœur de l'action qui fournissent des clés d'interprétation précieuses, plus de 20 ou 30 ans après les faits, comme ce fut le cas pour Mme Martine Tremblay et M. Roch Bolduc. Nous ne nous empêcherons pas d'étudier les périodes récentes pour ces raisons, mais nous acceptons d'avance le devoir d'en nuancer les résultats dans les décennies suivantes.

Les principaux constats sur les périodes quant à la spécialisation, aux mécanismes de coordination et de coopération interorganisationnelle

Après avoir présenté et illustré dans les quatre chapitres précédents les événements manifestant l'utilisation des divers instruments de coordination et de coopération au sein de l'État québécois, nous présentons dans ce chapitre les principaux constats que nous pouvons dégager dans chaque période quant à la spécialisation, aux mécanismes de coordination et de coopération IO. Nous proposons d'abord une vue d'ensemble de la période, puis les éléments marquants pour chacun des trois mécanismes : hiérarchique, réseau et marché.

Pour en arriver à cet exercice de synthèse, nous avons dû rattacher les différents événements (instruments) marquants de chaque période à la typologie de Bouckaert, Peters et Verhoest (2010), relativement aux instruments et mécanismes de coordination/coopération. Et afin que le lecteur puisse suivre notre raisonnement, nous avons illustré par des événements chaque instrument utilisé au cours d'une période donnée. Bien que nécessaire sur le plan de la démonstration scientifique, la lecture de cet exercice pourra être jugée facultative par le lecteur en raison de la synthèse présentée ci-après : nous avons donc transféré ces exposés à l'annexe I.

1 / La spécialisation, les mécanismes de coordination et de coopération IO en 1976

Pour résumer la situation de l'État québécois en 1976, nous pouvons observer une prédominance du mécanisme de coordination hiérarchique qui ressort du classement¹ des événements marquants en fonction des

1 Quiconque voudra consulter les tableaux de classement (un par période) indiquant les mécanismes à l'œuvre pour chaque événement pourra consulter notre thèse (Bazinet, 2017) : tableau 14 (situation en 1976), tableau 19 (1976-1985), tableau 24 (1985-1994) et tableau 27 (1994-2003).

divers mécanismes, le nombre de manifestations des types d'instruments de coordination hiérarchique s'élevant à 37 mentions (sur 48) pour l'ensemble des 26 événements ciblés; nous relevons seulement sept manifestations pour les trois types d'instruments associés à la coordination de type réseau et quatre manifestations pour les deux types d'instruments associés à la coordination de type marché. Du point de vue de la spécialisation, de la coordination et de la coopération IO, nous dégageons les constatations suivantes.

ENCADRÉ 6.1 / **Situation d'ensemble et spécialisation en 1976**

- L'État québécois a atteint un niveau d'intervention élevé dans le cadre de ses compétences constitutionnelles, à un niveau au moins comparable à celui observé dans les autres provinces canadiennes.
- Les décideurs qui se sont succédé ont doté l'État des structures et des ressources qu'ils estimaient nécessaires à l'exercice de ses nouvelles missions. L'État est déjà très déployé, spécialisé, et les grandes lignes des structures que nous connaissons aujourd'hui sont déjà en place.
- Les organes centraux de l'État se trouvent dans une phase de rééquilibrage sur le plan du fonctionnement en raison de la croissance exceptionnelle des 15 années précédentes, les modes de coordination antérieurs n'étant plus adaptés au nombre et à la nature des décisions à prendre. Ils se trouvent en mode continu de réforme du gouvernement et de l'administration. Ils expérimentent de nouvelles façons de coordonner l'action de l'État, tant pour la prise de décision à l'échelle gouvernementale que pour la gestion des ressources internes, dont les différents secteurs se situent à des niveaux variables de maturité.

ENCADRÉ 6.2 / **Coordination de type hiérarchique**

- À cette période, le mécanisme de coordination de type hiérarchique est prédominant, avec une gestion des ressources encore largement centralisée et peu de délégation de pouvoirs en ces matières aux dirigeants des MO. Mais les transferts de pouvoirs

opérés avec la Loi de la fonction publique (LFP) de 1965 et la Loi du ministère de la Fonction publique en 1969 vont s'élargir dans la pratique par la «délégation» *de facto* de certaines activités et accroître la pression sur les entités centrales pour que d'autres pouvoirs soient transférés ou délégués aux MO.

- Les besoins exprimés officiellement par les autorités visent la cohérence dans l'action gouvernementale, l'évitement des doubles emplois, l'efficacité et l'économie dans les moyens utilisés. Les préoccupations quant au fonctionnement en vase clos des MO et au besoin de coopération interorganisationnelle ne sont pas encore évoquées dans le discours officiel.

ENCADRÉ 6.3 / **Coopération de type réseau**

- Le mécanisme prend diverses formes et est implanté à des degrés variables. Si l'organe de décision collective qu'est le Conseil des ministres date de plus de 100 ans, le Conseil du trésor n'a que six ans d'existence et les comités ministériels du Conseil des ministres ont à peine un an. Les nombreux comités consultatifs rattachés aux ministres titulaires sont bien rodés, tout comme la formule des commissions d'enquête ou des comités d'étude spéciaux. Au plus haut niveau de la hiérarchie administrative, un changement de culture prend forme avec la participation des sous-ministres à divers comités inter-ministériels pour l'analyse de problématiques de politiques publiques ou de gestion gouvernementale. La collaboration interministérielle s'organise officiellement aussi dans le secteur des ressources.
- La croissance rapide des effectifs, l'ampleur et le rythme des changements structurels et de fonctionnement incitent le gouvernement et l'administration à développer des capacités d'apprentissage, de prise de décision et d'adaptation, à un niveau leur permettant de faire face aux enjeux de la société de l'époque et d'affronter les défis qui vont se présenter dans les décennies à venir. Mais les approches pour mettre fin à la nouvelle habitude de créer un déficit budgétaire chaque année, depuis le début des années 1960, ne sont pas encore au point.

ENCADRÉ 6.4 / Coopération de type marché

- Ce mécanisme, bien qu'à l'état embryonnaire, est présent depuis longtemps sous la forme d'échange de biens et services entre ministères (coopération forcée en certaines matières) et depuis à peine trois exercices budgétaires sous la forme du budget de programmes qui met l'accent sur les objectifs et résultats, ainsi que sur l'évaluation des programmes. Le mécanisme du marché est nettement plus perceptible chez les entreprises publiques et les entreprises du secteur privé fournissant des services publics ou agissant comme fournisseurs de l'État.

2 / La spécialisation, les mécanismes de coordination et de coopération IO durant la période 1976-1985

Nous pouvons observer dans la période 1976-1985 une prédominance du mécanisme de coordination hiérarchique, mais moins marquée qu'en 1976, un ajout de trois instruments de type réseau et des manifestations accrues de ces instruments ainsi qu'une montée modeste de la coordination de type marché. En effet, le nombre de manifestations des types d'instruments de coordination hiérarchique s'élève à 21 mentions (sur 46) pour l'ensemble des 14 événements ciblés (contre 37/48 en 1976); nous relevons une forte augmentation des manifestations pour les types d'instruments associés à la coopération de type réseau avec 19/46 (contre 7/48 pour la période précédente). Nous constatons une légère progression pour les manifestations liées aux types d'instruments associés à la coopération de type marché avec six manifestations sur 46 (au lieu de 4/48 en 1976). Au-delà de ces indices chiffrés, notre analyse qualitative confirme que la forte prédominance des mécanismes de coordination hiérarchique relevée en 1976 a fléchi pour laisser plus de place dans la période 1976-1985 aux mécanismes de coopération de types réseau et, dans une moindre mesure, de type marché.

Du point de vue de la spécialisation, de la coordination et de la coopération IO, nous dégageons les principales constatations suivantes.

ENCADRÉ 6.5 / Situation d'ensemble et spécialisation: 1976-1985

- La spécialisation de l'État se poursuit à un rythme comparable à celui de la période précédente, avec la création de nouvelles missions et de nouvelles organisations.

- La coordination de type hiérarchique continue de dominer durant la période 2 tout en faisant plus de place au mécanisme de réseau avec l'ajout de trois nouveaux types d'instruments de coopération. L'usage des instruments de type réseau et marché s'accroît sensiblement et ils prennent une place plus importante dans la coordination gouvernementale.
- La conception que le gouvernement du PM Lévesque se fait du rôle de l'État évolue vers une plus grande place allouée aux agents socioéconomiques dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies économiques et sociales, l'État se plaçant en appui et annonçant un début de désengagement. L'administration publique jugée insuffisamment productive est invitée à s'inspirer du privé; les règles des sociétés d'État se rapprochent du marché et elles sont incitées à conclure des partenariats avec les entreprises privées.
- Le discours officiel du gouvernement, reconnaissant les inconvénients associés aux royaumes ministériels et les bénéfices d'une vision interministérielle, misant sur la concertation et la consultation, est appuyé de plusieurs dispositifs institutionnels favorisant la coopération IO.
- Le gouvernement contribue à accroître le pouvoir de contrôle du législatif sur son action et sur l'administration. Il donne suite à des recommandations d'une commission parlementaire spéciale, mais le législatif tarde à se servir de son pouvoir d'examen des organismes publics.

ENCADRÉ 6.6 / **Coordination de type hiérarchique**

- Le gouvernement utilise tous les leviers à sa disposition. Il innove dans la création de nouveaux dispositifs de coordination avec la mission élargie confiée aux comités ministériels permanents et temporaires, les ministres d'État et les ministres délégués, mais abandonne la formule des ministres d'État en deuxième mandat, tout en maintenant l'essentiel de la «coordination interministérielle». Des lacunes dans le système de coordination sont repérées dans le plan de rénovation de l'administration publique. À part les députés, les autorités politiques montrent peu d'intérêt publiquement pour l'imputabilité interne et externe.

(suite)

ENCADRÉ 6.6 / Coordination de type hiérarchique (suite)

- Une plus grande prise en charge politique de l'Administration gouvernementale s'opère combinée à une diminution de l'influence des dirigeants administratifs, sauf peut-être au plus haut niveau. La gestion gouvernementale se politise davantage. Le rôle prédominant de coordination du PM s'accroît; les ministres mènent la consultation et la concertation, ajoutant les voix des agents socioéconomiques aux débats; le pouvoir de coordination du CT est accru; le rôle des cabinets politiques s'amplifie; enfin, les ressources humaines en appui aux comités ministériels sont doublées.
- Les systèmes de gestion financière se raffinent et le remaniement des mandats et structures demeure à un haut niveau d'utilisation. Des réformes sont appliquées dans l'ensemble des secteurs – fonction publique, réseaux de la santé et des services sociaux, éducation, sociétés d'État et municipalités – sous forme de resserrement des contrôles financiers, mais aussi de déconcentration et de décentralisation.
- Dans la fonction publique, les réformes, amorcées par un accroissement bien intentionné de la rigidité des règles, concourent dans un deuxième temps à transférer des pouvoirs des instances centrales vers les MO et à accroître leur autonomie dans le discours et la pratique, notamment en diminuant les contrôles *a priori*.
- Le gouvernement est très actif dans la réorganisation des voies de contrôle: renforcement du pouvoir de contrôle du législatif sur le gouvernement et l'Administration en échange de gains d'efficacité, correctifs aux contrôles des organismes hors fonction publique et atténuation des contrôles directs des organismes centraux sur les MO.

ENCADRÉ 6.7 / Coopération de type réseau

- Cette forme de coopération IO est en forte progression durant la période 2. Trois types d'instruments s'ajoutent aux trois déjà en usage dans la période précédente et l'utilisation de ces instruments augmente considérablement, la palme revenant

au «management stratégique de bas en haut et interactif». Le gouvernement mise durant toute cette période sur la concertation avec les principaux agents socioéconomiques et, surtout dans le deuxième mandat, sur la consultation de ses MO, de ses gestionnaires ainsi que des organismes autonomes hors fonction publique, une approche peu utilisée sous le gouvernement précédent. La consultation englobe les problèmes rencontrés et sollicite des pistes de solutions. Le gouvernement donne suite à plusieurs recommandations.

- Le gouvernement met davantage l'accent sur le mouvement ascendant de la contribution des MO à la coordination gouvernementale en augmentant leur singularisation et leur autonomie, en leur reconnaissant un rôle clé dans l'amélioration des services et de la productivité, établissant *de facto* une forme de partenariat entre les MO et les instances centrales.
- L'instrument se manifestant à travers la «culture organisationnelle» se décline de plusieurs façons : dans la consolidation d'une culture politique partisane qui intervient de plus en plus dans la gestion gouvernementale et administrative ; dans les réformes administratives, traduisant une nouvelle philosophie de gestion d'efficacité et de services et visant à modifier les façons de penser et d'agir chez les dirigeants et les fonctionnaires ; dans la multiplication des comités interministériels.
- Le gouvernement utilise un nouveau levier en commandant l'analyse du fonctionnement de l'Administration à une commission parlementaire qui lui soumet un rapport substantiel qu'il utilisera largement. La commande faite à des dirigeants administratifs mène à une analyse des lacunes dans la gestion et à des suggestions pour améliorer les services, la productivité et la coordination gouvernementale.
- Les grands systèmes d'échange d'informations déjà en place pour alimenter les instances centrales, en matière de ressources humaines et de comptabilité, sont soumis à une révision pour mieux répondre aux besoins grandissants des MO. Les besoins en information de gestion s'ajoutent aux problématiques de révision des systèmes informatiques.
- Le gouvernement innove dans l'usage des organes de négociation et de conseil autour du Conseil des ministres et poursuit la pratique d'ajouter de tels organes lors de la création d'organismes autonomes.

ENCADRÉ 6.8 / Coopération de type marché

- Les instruments de type marché, peu utilisés en 1976, se manifestent un peu plus durant la période 2. Des tentatives sont faites pour implanter l'évaluation de programmes, mais avec des résultats jugés médiocres. La révision des programmes lors du cycle budgétaire annuel ne se fait pas. Mais la nouvelle philosophie de gestion et les réformes qui la concrétisent font la promotion d'un vocabulaire et de pratiques du secteur privé. Les principes et pratiques des organisations performantes sont donnés en exemple à suivre aux MO. Les comparatifs avec le privé ne sont toutefois pas toujours adéquats et l'articulation des sanctions pose un défi non résolu. Les arrangements proposés pour la reddition de comptes soulèvent des difficultés qui ne sont pas de nature à susciter l'adhésion de ceux qui seront concernés.
- Les ententes entre MO en vue de donner des services, surtout sur une base régionale, se pratiquent et leur élargissement est encouragé, bien que des obstacles dans les cadres de gestion en gênent l'usage: il s'agit d'un instrument important pour la coopération IO comparable au contrat dans le privé. Des propositions de gestionnaires pour pousser plus loin l'intégration de services entre MO ne sont pas reprises dans le projet de plan de rénovation.
- La forme de marché interne créée par la coopération forcée entre MO fournisseurs exclusifs de biens et services et les autres MO est maintenue.

3 / La spécialisation, les mécanismes de coordination et de coopération IO durant la période 1985-1994

Pour résumer la période 1985-1994, nous pouvons observer une prévalence aussi importante des mécanismes hiérarchique et par réseau et une présence encore modeste, mais légèrement accrue des instruments de type marché. En effet, le nombre de manifestations des types d'instruments de coordination hiérarchique s'élève à 18 mentions (sur 45) pour l'ensemble des 10 événements ciblés (contre 21/46 en 1985) et à 19/45 pour la coopération de type réseau (19/46 en 1985), avec l'ajout d'un nouveau type d'instrument réseau et à 8/45 pour la coopération de type marché

(6/46 en 1985). Ces données autoriseraient à conclure que les changements par rapport à la période précédente sont modestes et se situent dans une continuité, que la coordination hiérarchique demeure aussi présente qu'auparavant, que la coopération par réseau occupe une place aussi importante que dans la période précédente et que la coordination de type marché croît en importance. Sans être spectaculaires, les changements survenus dans la coordination et la coopération durant cette période modifient le portrait d'ensemble et jettent des bases importantes pour les transformations qui surviendront dans les périodes ultérieures.

Du point de vue de la spécialisation, de la coordination et de la coopération IO, nous pouvons émettre les principales constatations suivantes pour la période 1985-1994.

ENCADRÉ 6.9 / **Situation d'ensemble et spécialisation: 1985-1994**

- La spécialisation de l'État se maintient avec l'ajout de nouveaux organismes, compensés par la privatisation, l'abolition ou la fusion de certains autres, ce qui a pour effet de maintenir le nombre d'organismes au niveau de 1985.
- L'utilisation des mécanismes de type réseau et de type marché, mis ensemble, a fait augmenter le niveau de coopération interorganisationnelle dans la période 3, en continuité avec la période précédente, mais aussi par son enracinement dans les pratiques répétées durant ces neuf cycles annuels. Les MO sont mieux outillés pour assumer leur autonomie et pour s'engager dans divers projets avec d'autres MO, que ce soit de leur propre initiative ou à l'invitation d'un organisme central. Toutefois, plusieurs mécanismes font défaut pour que les MO puissent engager et partager des ressources dans des projets prometteurs.
- Le gouvernement tient un discours et prend des décisions qui annoncent un ralentissement dans la croissance de l'État. Le principe de subsidiarité et surtout le besoin de réduire le déficit budgétaire poussent le gouvernement à transférer des responsabilités, des budgets et des charges financières aux réseaux et aux municipalités. La multiplication des ententes de libre-échange et des accords commerciaux oblige l'Administration à s'ajuster à de nouvelles concurrences et possibilités commerciales, en appui au secteur privé.

(suite)

ENCADRÉ 6.9 / Situation d'ensemble et spécialisation: 1985-1994 (suite)

- Les préoccupations pour une action gouvernementale cohérente et le traitement interministériel des problématiques qui le justifient se consolident par diverses mesures. Bien qu'à un niveau moindre que le précédent, le gouvernement du PM Bourassa pratique la consultation et la concertation tant à l'interne qu'à l'externe, ce qui le sert bien pour rendre ses réformes acceptables, malgré certaines confrontations, notamment avec les municipalités.
- Les députés de l'Assemblée nationale du Québec (ANQ) tirent peu profit de la réforme parlementaire de 1984 pour accroître leur contrôle sur le gouvernement et l'Administration durant le premier mandat, mais l'intérêt des parlementaires pour la gestion gouvernementale s'anime au deuxième mandat lors du bilan de l'implantation de la LFP de 1983 avec une analyse critique et de nombreuses recommandations. Ils adoptent une loi pour imposer l'imputabilité des ministres et sous-ministres et dirigeants d'organismes (SMDO) sur leur gestion devant l'ANQ.
- Avec l'appui du ministère du Conseil exécutif (MCE), les MO jouent à fond la carte de la responsabilisation et de l'autonomie; ils participent massivement aux groupes interministériels mis sur pied par les organismes centraux et en forment eux-mêmes pour se donner des services que les centraux n'offrent pas. L'approche des «petits pas» et des expériences managériales, du respect des différences, des rythmes et des moyens des MO prévaut jusqu'à ce que des contraintes budgétaires trop lourdes incitent le gouvernement à déclencher l'opération de réaligement et à mettre l'approche du partenariat entre parenthèses pour imposer des réductions majeures de budgets et d'effectifs à la plupart des MO, selon la méthode du «mur-à-mur». Après avoir gagné en autonomie à leur rythme, les MO sont contraints de réduire les budgets et les effectifs; ils font la dure expérience de la coopération interorganisationnelle pour récupérer le personnel en disponibilité des autres MO.

ENCADRÉ 6.10 / Coordination de type hiérarchique

- Le gouvernement n'hésite pas à se prévaloir de l'efficacité immédiate des leviers hiérarchiques à sa disposition. Il se révèle le plus actif au chapitre du nombre de lois adoptées, tout en freinant la croissance de l'État québécois. Il resserre la coordination

autour du Conseil des ministres en diminuant le nombre de comités ministériels et le nombre de mandats transversaux rattachés au MCE tout en augmentant le nombre de comités et de groupes interministériels. Le Conseil du trésor (CT) consolide son autorité gouvernementale en assumant les pouvoirs acquis en matière de relations de travail avec la disparition du ministère de la Fonction publique (MFP) en 1984. Il ajoute un autre dispositif de coordination en instituant un processus d'imputabilité interne s'amorçant avec la définition d'attentes annuelles à l'égard des SMDO par le Conseil des ministres.

- Il consolide le contrôle politique sur l'Administration (rôle du PM et des cabinets politiques). Les nominations partisans aux emplois supérieurs continuent et descendent de plus en plus bas dans la hiérarchie. Les cabinets politiques se voient confier un rôle de vigilance et de contrepoids à l'égard des hauts fonctionnaires. De nouvelles règles de conduite sont instaurées pour éviter les conflits d'intérêts chez les ministres.
- Dans le réaménagement des mandats et structures, le gouvernement innove en confiant à des comités externes, dits «comités de sages», le soin de lui faire des recommandations sur les structures et le fonctionnement de l'État, sur les privatisations à réaliser et sur la déréglementation, mettant entre parenthèses, pour un temps, le plan de rénovation suggéré par de hauts fonctionnaires. Il ne donne suite qu'à une petite partie des recommandations. Il innove également en créant un comité de pilotage de l'opération de réaligement composé des ministres clés et qui soumet un rapport périodiquement au PM. Devant des contraintes budgétaires imposantes, malgré l'incapacité à réduire les programmes, il décide durant les dernières années de son second mandat de diminuer substantiellement les effectifs de l'État, ce qu'il réussira seulement dans la fonction publique.
- Il accentue le mouvement amorcé sous le précédent gouvernement en accordant une plus grande place aux élus de l'ANQ dans la surveillance de l'Administration: en donnant suite à la plupart des recommandations de la commission Lemieux-Lazure et en laissant l'ANQ imposer par loi l'imputabilité des SMDO en commission parlementaire et des réductions d'effectifs substantielles. Ce faisant, le gouvernement recourt à une approche de coordination législative qui le contraint (ainsi que les gouvernements qui suivront) à des actions qu'il avait pourtant la latitude de mener et de modifier à sa guise.

(suite)

ENCADRÉ 6.10 / Coordination de type hiérarchique (suite)

- Le gouvernement enclenche plusieurs réformes administratives. Le MCE assure le leadership des réformes, accorde une écoute privilégiée aux sous-ministres et les organismes centraux se retrouvent davantage en position d'appuyer les changements qu'en position de les définir et de les imposer. L'important programme de révision du cadre de gestion des ressources humaines instauré par l'adoption de la Loi sur la fonction publique (LFP) de 1983 va se continuer tout au long du premier mandat. L'amélioration des services aux citoyens passe maintenant sous le radar du MCE et ne paraît plus être une priorité gouvernementale jusqu'à la commission parlementaire Lemieux-Lazure, en 1990, qui dénonce cette mise en veilleuse et amène le gouvernement à adopter une politique qui fera l'objet d'un effort d'implantation considérable et d'une évaluation annuelle des progrès accomplis.
- Pour les systèmes de gestion financière basés sur les intrants, l'accent est mis sur l'analyse des processus et du coût de revient des produits et services. L'invitation aux gestionnaires à s'inspirer des méthodes du privé devient péremptoire sous le gouvernement de cette période.

ENCADRÉ 6.11 / Coopération de type réseau

- La coopération de type réseau continue de s'élargir et de s'approfondir au cours de cette période avec l'ajout d'un nouvel instrument, l'organisation partenariale, et un niveau de manifestations de cette forme de coopération équivalent dans les événements retenus. Les organes de décision en groupe sont aussi importants que précédemment, mais ils sont remodelés avec une consolidation de la prise de décision au CM découlant de l'élimination du Comité des priorités et une coordination gouvernementale resserrée.
- Le management stratégique de bas en haut et interactif, lancé sous le gouvernement précédent, prend de l'ampleur durant la période 3. Les mandats des comités ministériels permanents contiennent encore une invitation à la concertation et une incitation à prendre des initiatives selon les besoins. Si les indicateurs

de niveau de concertation et de consultation sont moins élevés que sous le gouvernement précédent, il reste qu'à l'interne la prise en compte du point de vue de l'Administration se maintient à un niveau élevé durant les deux mandats, le nombre de comités interministériels et de réseaux interorganisationnels se multipliant, tant sur des questions de mission que sur des aspects administratifs, le gouvernement parvenant même à amener les syndicats et associations d'employés à s'associer avec les représentants de l'Administration au suivi de l'implantation de la politique gouvernementale sur l'amélioration de la qualité. À l'externe, la concertation se manifeste davantage durant le deuxième mandat avec les représentants des entreprises et des syndicats sur les questions d'économie et de relations de travail et avec des partenaires des réseaux et des municipalités pour un transfert réussi de responsabilités à leur niveau, non sans quelques heurts. Le gouvernement persiste tout au long de la période à rechercher la mobilisation de tout le personnel.

- Le gouvernement et ses organismes centraux misent sur des changements dans la culture interorganisationnelle et dans le management des connaissances pour implanter la nouvelle philosophie managériale : les organes centraux et les MO investissent de façon concertée et fortement dans la recherche, la consultation, les programmes de formation de base en gestion, le perfectionnement des gestionnaires sur des thèmes prioritaires pour le gouvernement, dans l'accompagnement des MO pour l'apprentissage de nouvelles méthodologies et l'expérimentation. Durant la majeure partie des deux mandats, l'approche des «petits pas», du respect de l'autonomie et des rythmes des MO prévaut ; même si le gouvernement se fait plus directif en fin de période, il laisse aux MO le soin de déterminer les postes budgétaires où s'appliqueront les réductions. La collaboration interministérielle est valorisée dans l'étude des problématiques, dans la recherche d'une plus grande efficacité à meilleur coût, ainsi que dans la formation des gestionnaires et spécialistes. Cette intense opération de changement ne va pas sans manifestations d'hésitation et de résistance à l'engagement, à la transparence et à la coopération IO, tant chez le personnel politique que chez les dirigeants administratifs, comme on a pu le voir avec la question de l'imputabilité des SMDO et du remplacement du personnel en disponibilité.

(suite)

ENCADRÉ 6.11 / Coopération de type réseau (suite)

- Le gouvernement utilise le levier de «consultation commandée ou examen de systèmes», en ce qui concerne des organismes hors fonction publique (comités sur les municipalités, sur le réseau de la santé et des services sociaux), de même que dans l'opération de réaligement de l'administration publique, notamment avec des comités interministériels pour examiner des problématiques horizontales. Il l'utilise aussi avec les comités des sages, mais le subit dans le cas du bilan de la LFP tout en donnant suite à la majorité de ses recommandations.
- Poursuivant plus intensément dans une voie ouverte sous le gouvernement précédent, les organismes centraux, les MO et les réseaux interorganisationnels travaillent de concert pour améliorer les systèmes d'échange d'informations dans une période où l'introduction des miniréseaux et des micro-ordinateurs offre de nouvelles possibilités de réponses aux besoins particuliers des MO, diminuent la dépendance à l'égard des systèmes centralisés et donnent cependant lieu à une prolifération non coordonnée de petits systèmes qui parfois se dupliquent.
- Tout en demeurant à l'état de réflexion dans la fonction publique, un nouvel instrument de type réseau fait son apparition dans l'univers des municipalités avec la possibilité de confier à leur municipalité régionale de comté (MRC) certains mandats qui peuvent être assumés par celle-ci plus efficacement ou à meilleur coût, une forme de coopération optionnelle qui se déploiera progressivement.

ENCADRÉ 6.12 / Coopération de type marché

- Nous observons une hausse de manifestations des instruments de coopération de type marché et surtout de l'intensité dans leur utilisation. Nous rangeons dans la catégorie «systèmes de management orientés résultats» diverses initiatives du gouvernement, telle la création de comités pour lui suggérer comment revoir le rôle de l'État, quelles sociétés privatiser, comment déréglementer et quelles responsabilités transférer à d'autres instances. Il en est ainsi de la remobilisation du gouvernement autour de l'amélioration de la qualité des services qui

s'accompagne d'une invitation faite à chaque MO de se doter d'instruments de gestion axés sur les résultats – plan stratégique, sondages de satisfaction des citoyens, comparaisons de performance avec l'externe, révision de processus, compte rendu dans le rapport annuel, implication du personnel dans la gestion, évaluation du rendement en fonction des attentes signifiées. Les réformes administratives et l'opération de réalignement comportent de nombreuses dimensions visant la même cible, soit la réduction des coûts, le tout coiffé par un changement de taille consistant en l'instauration progressive du régime d'imputabilité interne pour les dirigeants administratifs et les titulaires d'emplois supérieurs et de l'imputabilité devant les parlementaires.

- L'utilisation de l'instrument « marché réglementé » laisse quelques traces, mais nous sommes loin des formes plus articulées observées en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Plusieurs décisions gouvernementales révèlent un parti pris pour un élargissement du rôle du privé et du communautaire et pour un transfert de responsabilités de l'État central à d'autres instances. Le discours tenu par les élus et les mesures mises en place par le gouvernement autour de l'imputabilité valorisent les incitations (à de meilleurs services fournis à des coûts moindres) et les sanctions qui accompagnent l'évaluation du rendement. Le marché interne demeure un marché forcé avec fournisseur unique, mais l'introduction de calculs de consommation de services induit des diminutions de coûts.

4 / **La spécialisation, les mécanismes de coordination et de coopération IO durant la période 1994-2003**

Pour résumer la période 1994-2003, nous pouvons observer une prévalence aussi importante du mécanisme de coordination hiérarchique qu'auparavant, une place encore plus grande accordée au mécanisme de type réseau et une présence accrue, mais encore modeste, du mécanisme de type marché. Le nombre de manifestations des types d'instruments de coordination hiérarchique s'élève à 22 mentions (sur 57) pour l'ensemble des dix événements ciblés (contre 18/45 en 1994) et à 26/57 pour la coordination de type réseau (19/45 en 1994), avec l'ajout d'un nouveau type d'instrument réseau, et à 9/57 pour la coordination de type marché (8/45 en 1994).

Quand nous accolons l'analyse qualitative des événements à ce tableau, nous constatons des changements de plus grande ampleur, de la continuité certes, mais aussi des inflexions dans la gestion gouvernementale qui vont modifier de façon prolongée tant la coordination hiérarchique que la coopération IO.

Du point de vue de la spécialisation, de la coordination et de la coopération IO, nous pouvons émettre les constatations suivantes pour la période 4.

ENCADRÉ 6.13 / Situation d'ensemble et spécialisation: 1994-2003

- La spécialisation de l'État s'accroît légèrement avec l'ajout de nouvelles missions et de nouveaux organismes, compensés par des abolitions et fusions de certains autres, ce qui a pour effet d'en maintenir le nombre au niveau de 1994 et 1985. Certaines responsabilités sont transférées de l'État central aux réseaux et aux instances décentralisées: le recentrage de l'État central sur ses mandats premiers se poursuit lentement.
- Les gouvernements du PQ ne voient plus l'État agir seul, mais en partenariat avec le privé. Ils s'emploient à simplifier les programmes et les règles pour les citoyens et les entreprises et à les faire participer à la lutte contre le déficit budgétaire et à la stimulation de l'activité économique. La part de l'État dans le produit intérieur brut (PIB) diminue avec l'élimination du déficit et la taille de l'ensemble fait de même en raison de la réduction des effectifs.
- Les premiers ministres font la démonstration qu'il est possible, à moyen terme du moins, d'obtenir une cohésion gouvernementale élevée et d'atteindre des objectifs aussi ambitieux que l'élimination d'un déficit dépassant les six milliards de dollars avec un nombre limité de ministres, de ministères et de comités ministériels. Le gouvernement se démarque du précédent par sa recherche de consensus sur tous les dossiers importants en multipliant les consultations publiques, les comités d'études, les forums, les sommets et les commissions parlementaires consultatives; il parvient à obtenir des ententes

et des engagements très importants pour alléger le fardeau budgétaire de l'État tout en imposant, faute de parvenir à des consensus, des réformes qu'il estime nécessaires.

- Les députés contribuent de façon notable à la préparation du nouveau cadre de gestion et à l'amélioration de la gestion gouvernementale: par les travaux d'une commission spécialisée en matière d'imputabilité, avec la tenue de nombreuses auditions, les rapports aux six mois sur leurs auditions, la demande d'informations aux MO et le suivi de leurs correctifs. Leur expérimentation de la reddition de comptes externe fait ressortir des lacunes dans les paramètres de base de la gestion gouvernementale et dans les moyens dont disposent les MO pour s'acquitter de leurs obligations; on en fait état dans la rédaction du nouveau cadre de gestion où le rôle des parlementaires dans l'amélioration des services aux citoyens et de la gestion est inscrit dans la Loi sur l'administration publique (LAP) et soutenu par plusieurs dispositions. Après cinq ans de mise en œuvre, les membres de la Commission de l'administration publique (CAP) se montrent satisfaits de l'ensemble du nouveau dispositif, tout en signalant quelques améliorations souhaitables.
- Les choix fondamentaux du gouvernement vont donner le ton aux réformes administratives et dicter le rythme. Avec comme défis de préparer un État souverain, d'éliminer le déficit puis de maintenir l'équilibre budgétaire tout en réalisant ses nombreux projets, les gouvernements du PQ mettent résolument le cap sur les résultats, misent sur divers moyens et innovent dans certains domaines: le partenariat accru avec les MO, les syndicats et associations d'employés, les instances décentralisées et la société civile, la planification stratégique, les allègements administratifs, les expériences avec les unités autonomes de services (UAS) et les engagements de services aux citoyens, la transformation de la justice administrative, l'entrée sur l'autoroute de l'information, les partenariats avec le privé et la création de nouveaux réseaux. Le MCE garde le leadership des réformes jusqu'en 1999, puis le partage avec le CT.

ENCADRÉ 6.14 / Coordination de type hiérarchique

- Non seulement l'importance des instruments de coordination de type hiérarchique va-t-elle croître durant cette période, mais la nature même de ce type de coordination va en outre se transformer. Les principaux leviers que constituent la formation du Conseil des ministres (CM) et les comités du Conseil exécutif (CE) continuent d'être utilisés à géométrie variable selon les priorités du moment; le gouvernement va aussi concentrer autour du MCE et du SCT sa coordination centrale et expliciter le rôle et les pouvoirs du CT.
- La prise en charge politique de l'Administration gouvernementale, déjà bien amorcée dans les périodes précédentes, passe à un niveau supérieur. Les questions de compétences d'un État souverain, d'organisation d'un État pouvant doubler en taille et les négociations avec les syndicats en préparation de cette possibilité occupent la première année du mandat. Puis le défi du déficit zéro incite le gouvernement à s'intéresser à toutes questions, même administratives, pouvant le rapprocher de sa cible.
- Les cabinets politiques continuent de jouer leur rôle à la jonction du politique et de l'administratif et la préoccupation concernant la loyauté des hauts fonctionnaires à l'égard du gouvernement continuera de maintenir un certain niveau de nominations partisans aux emplois supérieurs. La période est marquée aussi par l'imposition de diverses mesures déontologiques touchant tous les administrateurs publics et, dans la foulée de l'encadrement du lobbyisme, on énonce des règles pour contrer de potentiels conflits d'intérêts pour les ministres, le personnel de cabinet et les sous-ministres.
- Après un premier mandat consacré à tirer le meilleur parti possible du cadre en place pour une gestion axée sur les résultats, le gouvernement conclut qu'il faut en changer. Il introduit la plus importante réforme, car elle va affecter tous les types de fonctions au sein de l'État, en faisant adopter plusieurs lois et règlements pour camper le nouveau cadre de gestion gouvernementale, assurant de ce fait une certaine pérennité à des dispositifs qui requièrent plusieurs années d'application pour donner leur pleine mesure. Cette perspective de durabilité modifie la nature de la coordination, tout comme la décision de s'obliger en tant que gouvernement, par ses MO principalement, à des engagements publics plus exigeants qu'auparavant en matière de prestation de services, de détermination de cibles de résultats et de reddition de comptes quant à ces engagements.

- Il remanie les mandats et les structures des MO, des institutions des réseaux, des régions et des municipalités. Se fixant des objectifs à moyen terme, le gouvernement va se doter de moyens conséquents en formulant des orientations pluriannuelles, en obligeant les MO à réaliser une planification stratégique sur trois ans, à soumettre des plans annuels de gestion des dépenses et à produire des rapports annuels de gestion axés sur les résultats.
- La légitimation par voie législative du contrôle parlementaire sur la gestion administrative et l'élargissement de ses moyens vont augmenter la surveillance publique de l'action des MO et avoir des effets sur la dynamique de la reddition de comptes interne avec les instances centrales.
- Le dessein du nouveau cadre de gestion comporte aussi sa part d'omissions et d'imprécisions qui se révèlent à l'analyse, mais aussi de difficultés d'application qui se manifestent à l'usage, certaines pouvant être corrigées par le pouvoir hiérarchique en vertu de pouvoirs que la LAP confie au CT et au gouvernement en matière d'orientations et de directives, et d'autres qui nécessiteraient des modifications législatives. Les députés vont déplorer que les organisations des réseaux de la santé et des services sociaux, ainsi que le réseau de l'éducation, échappent à ce nouveau cadre de gestion et à la reddition de comptes alors qu'ils utilisent la plus grande part du budget de l'État.

ENCADRÉ 6.15 / **Coopération de type réseau**

- Elle continue de prendre de l'ampleur et de s'enraciner dans l'Administration gouvernementale durant cette période, avec l'utilisation d'un nouvel instrument et un usage plus fréquent des sept autres déjà employés. Les organes de décision en groupe du Conseil exécutif vont continuer de prendre de nombreuses décisions, mais en expérimentant deux types de fonctionnements du Comité des priorités. Plus que ses prédécesseurs, le gouvernement va pratiquer le management stratégique de bas en haut et interactif en misant ouvertement et de façon continue sur le partenariat, autant à l'intérieur du secteur public qu'avec la société civile, parvenant à des ententes majeures et sans précédent pour le rééquilibrage des finances publiques.

(suite)

ENCADRÉ 6.15 / **Coopération de type réseau (suite)**

- Le gouvernement crée de nouveaux organes de négociation et de consultation réguliers et innove en mettant sur pied des organes temporaires rattachés au PM et composés surtout de représentants de la société civile; il multiplie les comités interministériels temporaires en associant dans certains cas les syndicats et les associations de cadres. Plus que le gouvernement précédent, il multipliera les études préalables et les consultations publiques avant d'adopter de nouvelles politiques publiques importantes ou d'établir le nouveau cadre de gestion.
- Le recours à l'instrument consistant en «consultation commandée ou examen de systèmes» est intensif. La plupart des grandes réformes sont précédées de comités d'études, d'états généraux, de consultations publiques, d'auditions en commission parlementaire et parfois d'une combinaison de plusieurs de ces moyens. La Commission parlementaire de l'administration publique fournit sur une base régulière une assistance précieuse aux organismes centraux et aux MO pour appuyer le travail d'amélioration de la gestion publique. Le gouvernement imite en partie son prédécesseur en confiant à un comité d'étude formé de députés de son parti une analyse de la taille et du fonctionnement de l'État, là aussi avec des résultats modestes quant à la réduction de la taille de l'État.
- Le levier de la culture interorganisationnelle et du management des connaissances est utilisé de diverses façons pour relever le défi de la gestion axée sur les résultats et des autres priorités définies par le nouveau cadre de gestion. L'infrastructure éthique et déontologique est consolidée dans la fonction publique. Les problématiques interministérielles se font jour et sont confiées à des comités et à des réseaux interministériels.
- Le nouveau cadre de gestion élimine des obstacles, fournit des incitations et de nouveaux moyens pour établir des partenariats IO dans l'Administration et avec des partenaires externes: le prochain gouvernement jugera les effets insuffisants et créera de nouvelles structures de partenariat. L'organisation partenariale est facilitée en régions et dans les municipalités par de nouvelles dispositions permettant de conclure des ententes avec des partenaires du public et du privé. Les structures de production ou de services à la chaîne deviennent une option plus

accessible dans un contexte coopératif en offrant la possibilité aux MO de combiner leurs actions au moyen d'ententes ou de mécanismes d'échanges de ressources, une avenue dont l'attrait sera rehaussé plus tard grâce aux leviers de collaboration fournis par la création du Centre de services partagés du Québec (CSPQ), de Services Québec et de l'Agence de partenariats public-privés en 2005.

- Le passage à l'ère de l'autoroute de l'information entraîne un plus grand usage des systèmes d'échange d'informations qui servent de bases de données à l'ensemble des MO pour offrir des services aux citoyens et aux entreprises et de plateforme d'échange avec les clients. Un nouvel encadrement légal est requis pour sécuriser ces nouveaux liens et échanges. L'implantation progressive de l'intranet gouvernemental permet aussi aux fonctionnaires d'échanger entre eux dans un contexte sécurisé et aux MO d'y stocker une masse d'informations utiles à l'ensemble. Le gouvernement y va d'incitations et de moyens divers pour favoriser la concertation, le partage de ressources et d'expertise entre MO.

ENCADRÉ 6.16 / **Coopération de type marché**

- Nous observons une intensification de l'utilisation de la coopération de type marché, bien que sa part relative dans l'ensemble demeure modeste. Le gouvernement va donner le ton, très tôt, en montrant son ouverture aux différentes formes de partenariat, dans le secteur public et avec le privé, en misant sur la responsabilisation et la gestion axée sur les résultats. Il va soutenir la croissance des entreprises privées à but lucratif et des organisations à but non lucratif, favoriser leur participation aux affaires publiques, inciter ses MO à des partenariats; il maintient tout au long de la période son engagement envers l'allègement réglementaire avec des résultats notables. Il expérimente avec les MO des moyens de type marché pour obtenir de meilleurs résultats et va généraliser de nouveaux moyens de gestion budgétaire et de transactions à tous les MO avec le nouveau cadre de gestion.

(suite)

ENCADRÉ 6.16 / Coopération de type marché (suite)

- Plusieurs dispositifs du nouveau cadre de gestion sont utilisés dans le privé, mais adaptés à la réalité de l'administration publique au terme d'une longue évolution et cette fois, avec un caractère obligatoire et public. Les MO sont considérés en quelque sorte comme des entités entrepreneuriales dotées de nouveaux moyens pour être plus efficaces, avec la possibilité d'obtenir encore plus de pouvoirs adaptés à leur situation avec des engagements de résultats convenus avec le CT, par entente, forme de quasi-contrat auquel tous les MO peuvent participer pour alléger le travail de l'agence.
- Par diverses législations et différents programmes, le gouvernement jette les bases de nouveaux marchés réglementés en régions et dans les municipalités avec le secteur public et le privé; dans les réseaux, les réformes visent à diminuer les coûts et alléger le poids des structures, et des tentatives sont faites pour établir des contrats de performance avec certains établissements. Le processus de reddition de comptes est mieux articulé dans l'Administration gouvernementale, mais les modalités de comparution des dirigeants administratifs ne sont pas précisées, pas plus que le volet des sanctions.

5 / Une vue d'ensemble de l'évolution

Pour avoir une vue d'ensemble sur l'évolution des mécanismes et instruments de coordination/coopération durant les quatre périodes, nous pouvons consulter le tableau 6.1. En comparaison de la présentation que nous venons de soumettre, il est moins révélateur de changements spectaculaires, car tous les types d'instruments de coordination de type hiérarchique et de type marché étaient utilisés dès 1976, bien que l'usage fût embryonnaire dans le cas du mécanisme de marché. Les ajouts se situent sous le mécanisme de réseau avec l'addition de cinq nouveaux types d'instruments aux trois déjà utilisés en 1976.

Dans le chapitre suivant, nous enrichissons notre compréhension de la coordination et de la coopération IO au sein de l'État québécois en présentant les différents domaines et types de relations IO sur l'axe vertical, soit les relations de type hiérarchique, et sur l'axe horizontal, soit les relations de type réseau et de marché.

TABLEAU 6.1 / Types d'instruments de coordination et de coopération IO utilisés durant les quatre périodes (1976 à 2003)

Type d'instruments de coordination (numérotation de Bouckaert <i>et al.</i> , 2010)	Utilisation durant la période			
	1976	1976-1985	1985-1994	1994-2003
MÉCANISME DE TYPE HIÉRARCHIQUE				
Management stratégique unilatéral de haut en bas ('1.2)	X	X	X	X
Systèmes de gestion financière basés sur les intrants ('2)	X	X	X	X
Remaniement des mandats des organisations ('5)	X	X	X	X
Réorganisation des voies de contrôle ('6)	X	X	X	X
Mise sur pied de fonctions de coordination ('7)	X	X	X	X
MÉCANISME DE TYPE RÉSEAU				
Management stratégique de bas en haut et interactif ('1,1)		X	X	X
Systèmes de management financier orientés résultats fondés sur l'échange d'information et renforcement par politiques ministérielles ('2.3)				
Culture interorganisationnelle et management des connaissances ('3.)	X	X	X	X
Consultation commandée ou examen de systèmes ('4)		X	X	X
Systèmes pour échange d'information ('9)		X	X	X
Organes de conseil et de négociation ('10)	X	X	X	X
Organes de prise de décision en groupe ('11)	X	X	X	X
Organisation partenariale ('12)			X	X
Structures de production (ou de services) à la chaîne ('13)				X
MÉCANISME DE TYPE MARCHÉ				
Systèmes de management financier orientés résultats avec accent sur les incitatifs pour les organisations ('2,2)	X	X	X	X
Marché réglementé ('8)	X	X	X	X

Source: Inspiré de la liste de Bouckaert *et al.*, 2010, p. 73-74.

L'évolution des types de relations interorganisationnelles depuis 1976

Comme nous l'avons annoncé en exposant notre cadre de recherche, nous estimons que le cadre conceptuel de Bouckaert, Peters et Verhoest (2010) peut être complété par une lecture des relations interorganisationnelles afin d'enrichir notre compréhension de la coopération IO et de la coordination dans son ensemble.

1 / L'état de la situation quant aux relations interorganisationnelles en 1976

Lorsque nous représentons visuellement la situation de l'État québécois sous l'angle des relations IO en 1976 (figure 7.1), nous remarquons que ces relations concernent huit domaines d'intervention. Associés à ces domaines, 11 types de relations figurent sur l'axe vertical (hiérarchique) et 4 sur l'axe horizontal (l'axe de la coopération). Pour vérifier l'utilité de cette forme d'analyse en matière de coopération IO, nous avons tracé le portrait de la situation de ces relations IO en 1976 et en 2012. Pour mieux visualiser la différence entre ces deux périodes, nous montrons dans les pages suivantes le schéma de la situation en 2012 et pour montrer la situation en 1976, nous reprenons ce schéma de 2012, mais en retranchant les formes de relations absentes en 1976 tout en conservant les figures de 2012.

FIGURE 7.1 / Types de relations IO entre MO de l'Administration gouvernementale québécoise en 2012

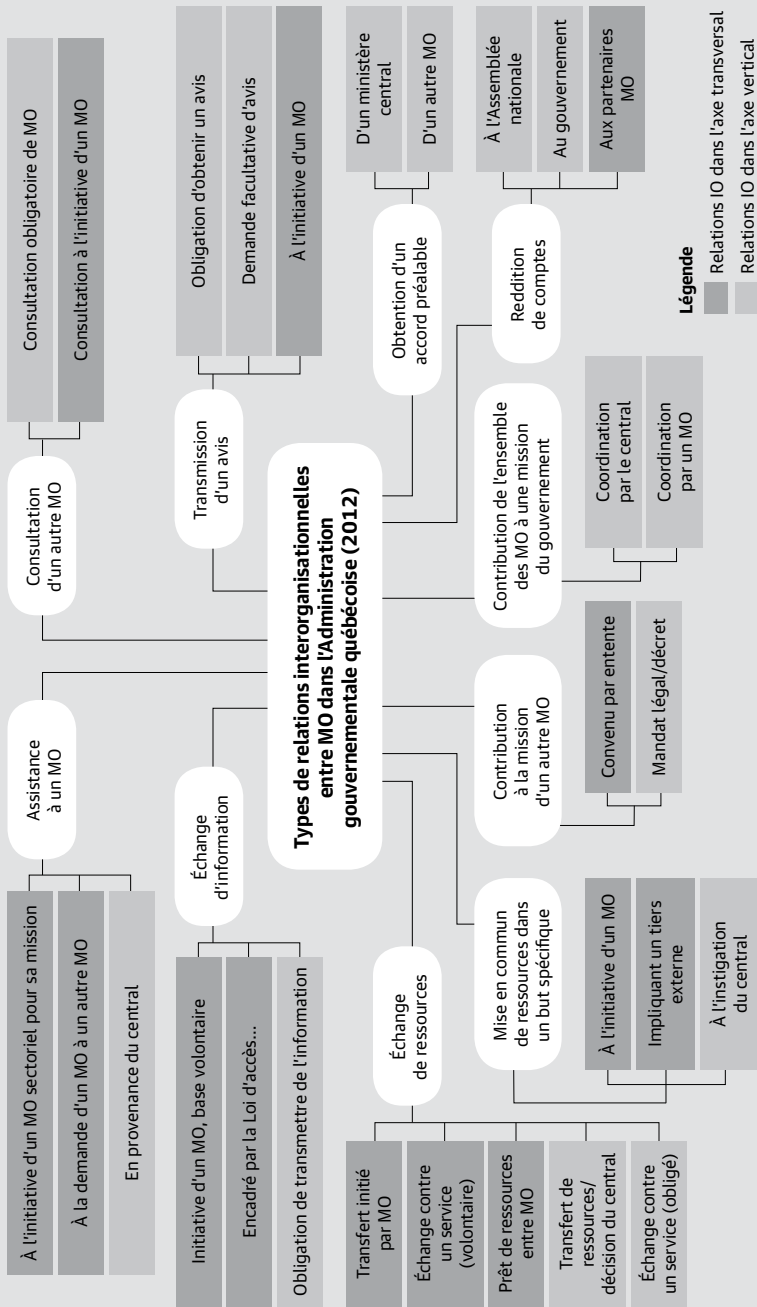
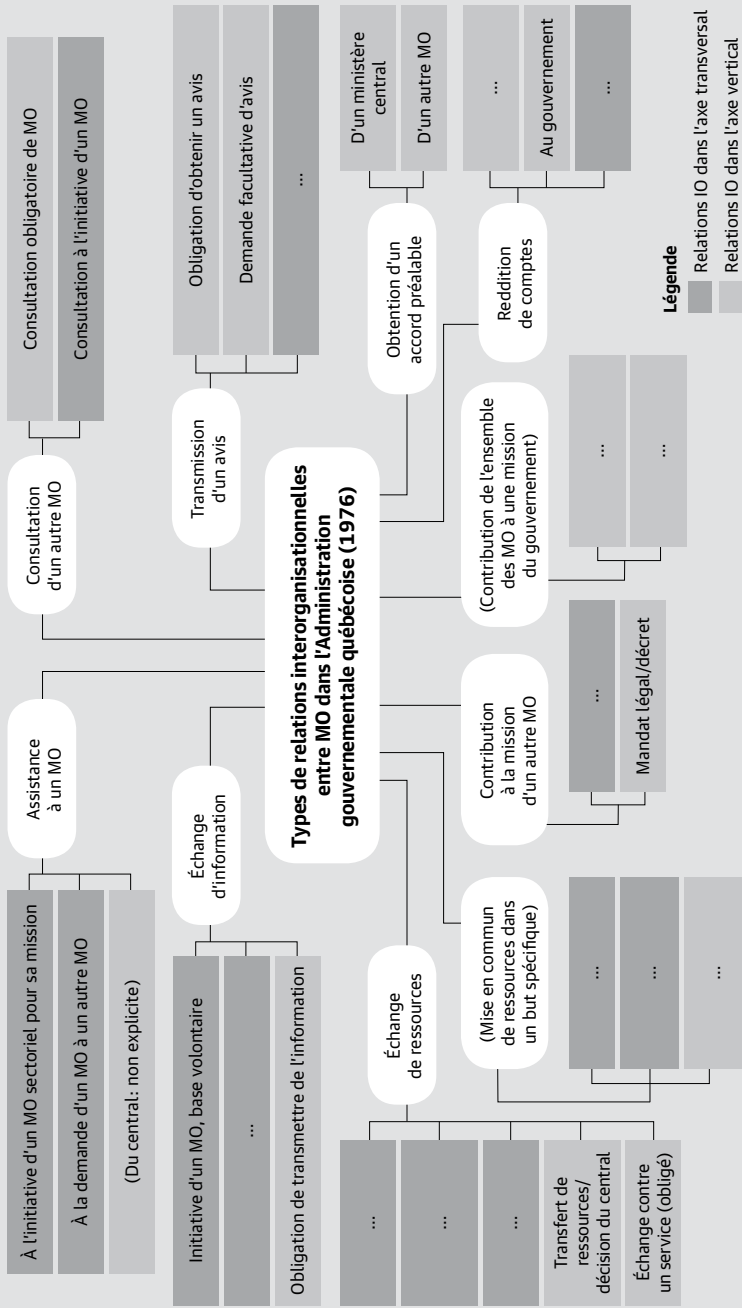


FIGURE 7.2 / Types de relations IO entre MO de l'Administration gouvernementale québécoise en 1976 sur la base du canevas de 2012



En plaçant les deux époques (images) côte à côte et en les comparant, nous en venons à plusieurs constats :

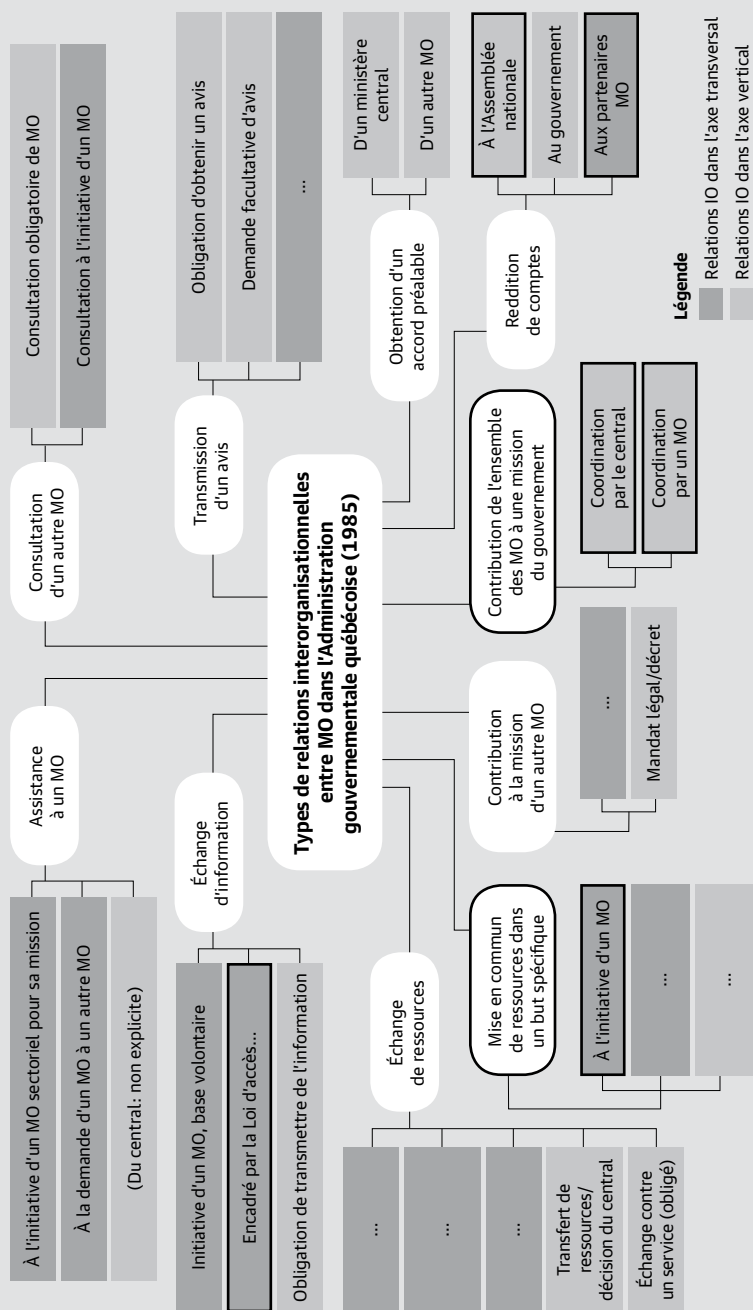
- 80 % des domaines (figures ovales) où s'exercent des relations IO en 2012 (soit dix) sont les mêmes qu'en 1976 (soit huit). Les deux ajouts faits dans l'intervalle s'avèrent néanmoins de taille du point de vue du potentiel de coopération : « mise en commun de ressources dans un but spécifique » et « contribution de l'ensemble des MO à une mission du gouvernement » ;
- Le nombre de types de relations IO a presque doublé en 2012 par rapport à 1976 : 28 contre 15 ;
- Les types de relations IO sur l'axe vertical dominant en nombre en 1976 sur les relations IO de l'axe horizontal, à 11 contre 4 ; il en va de même, mais dans une proportion moindre, en 2012 : 15 contre 13 ;
- Aucun domaine ou type de relations n'a été retranché durant l'intervalle si l'on considère les deux pôles de référence. Si l'État a eu besoin d'ajouter quatre types de relations sur l'axe hiérarchique (36 %), il en a ajouté trois fois plus sur l'axe de la coopération.

Il appert que ces deux approches (mécanismes/instruments de coordination et types de relations IO) nous fournissent des éclairages différents et complémentaires sur la coordination et la coopération IO au sein de l'État ; l'exploitation de cette approche complémentaire mérite d'être poursuivie pour les périodes subséquentes, entre 1976 et 2003, ce que nous ferons ci-après.

2 / **L'état de la situation quant aux relations interorganisationnelles durant la période 1976-1985**

Nous illustrons dans la figure 7.3 la situation de l'État québécois sous l'angle des relations IO en 1985 et nous la comparons avec la situation en 1976 (figure 7.2). En 1976, nous avons constaté que ces relations IO touchaient huit domaines d'intervention. Nous relevons en outre 11 types de relations, associés à ces domaines, sur l'axe vertical et 4 sur l'axe horizontal. Rappelons que la base de ces schémas est la situation qui prévalait en 2012 (figure 7.1).

FIGURE 7.3 / Types de relations IO entre MO de l'Administration gouvernementale québécoise en 1985 sur la base du canevas de 2012



Au terme de la période 2 en 1985, nous constatons que ces relations IO ont cours dans dix domaines d'intervention, soit deux de plus qu'en 1976. Dans ces domaines, nous relevons au total 21 types de relations, soit 6 de plus qu'en 1976 : 14 types de relations sont liés à l'axe vertical (hiérarchique), soit 3 de plus qu'en 1976, et 7 sont liés à l'axe horizontal (l'axe de la coopération), soit 3 de plus qu'en 1976 : à noter que les ajouts par rapport à la période précédente sont encadrés par un trait noir plus marqué.

Pour les domaines d'intervention, nous assistons à l'émergence de la « mise en commun de ressources dans un but spécifique » avec les ententes interministérielles dans une perspective de services (mode de coopération à l'initiative des MO) et d'une nouvelle stratégie de gestion gouvernementale consistant en la « contribution de l'ensemble des MO à une mission du gouvernement ». Cette dernière et nouvelle approche consiste pour le gouvernement à prendre un engagement qu'il fait partager par tous ses ministères et organismes de la fonction publique (d'où l'association avec l'axe vertical hiérarchique) tantôt en chargeant un organisme central d'en coordonner la mise en œuvre - comme ce fut le cas pour la qualité de la langue française, les relations avec les citoyens, la politique d'ensemble sur l'égalité et l'indépendance des Québécoises, les plans d'action favorisant l'égalité en emploi pour les femmes, les communautés culturelles et les personnes handicapées et la coordination des interventions gouvernementales et paragouvernementales en milieu autochtone -, tantôt en confiant cette tâche à un MO particulier - comme ce fut le cas pour l'adoption en 1982 de la Loi d'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels avec le ministre des Communications.

Dans les autres ajouts de types de relations, mentionnons dans le domaine de l'échange d'information, la possibilité pour les ministères d'échanger des renseignements personnels, mais cette fois un échange encadré par les dispositions contraignantes de la Loi d'accès... Deux nouveaux types de relations IO sont greffés au domaine de la reddition de comptes, un thème très présent durant cette période : il s'agit de la reddition de comptes à l'Assemblée nationale qui est instituée pour les organismes publics (sur l'axe vertical) et de la reddition de comptes aux partenaires MO, le complément inévitable de la possibilité d'établir des ententes entre eux.

3 / **L'état de la situation quant aux relations interorganisationnelles durant la période 1985-1994**

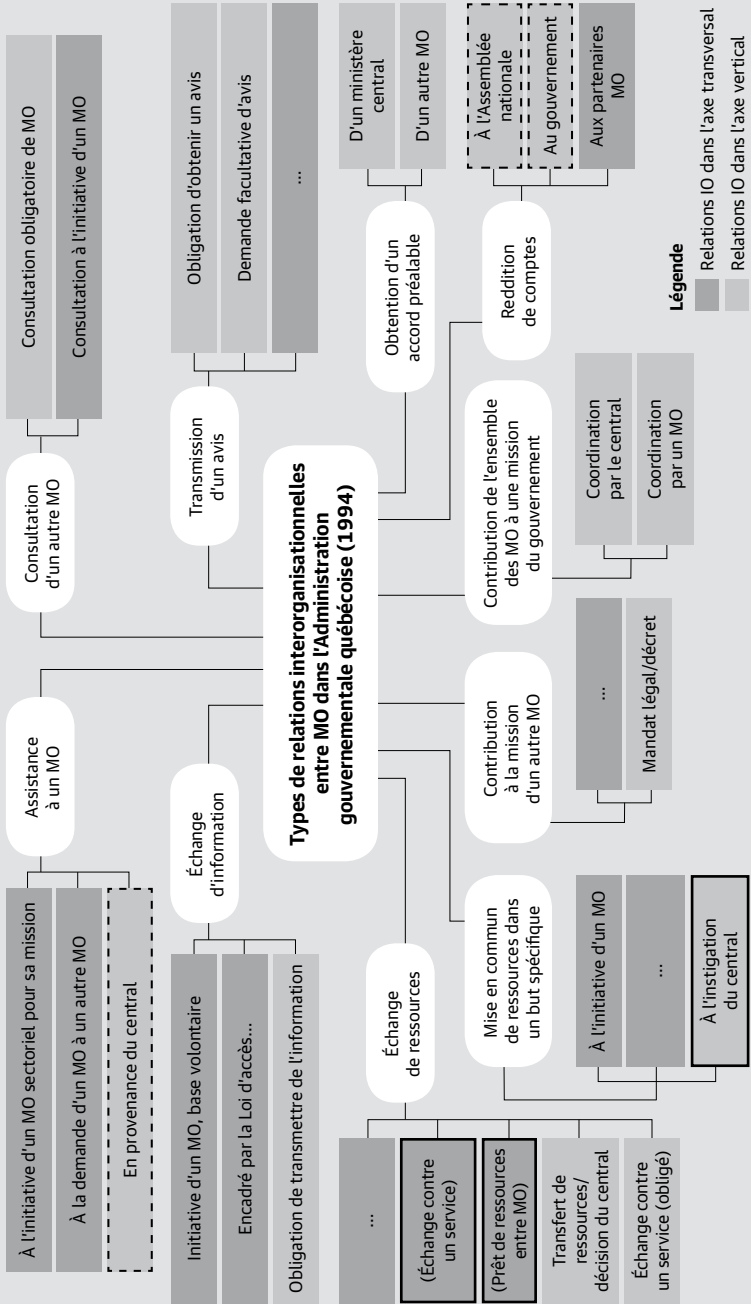
Nous illustrons maintenant dans la figure 7.4 la situation de l'État québécois sous l'angle des relations IO en 1994 et nous la comparons avec la situation en 1985 (figure 7.3) en mettant en évidence les changements survenus durant la période 3.

Nous constatons que le gouvernement a maintenu tous les types de relations pratiqués sous le gouvernement précédent; il en a ajouté trois et contribué à diversifier trois autres types de relations IO.

Nous avons indiqué d'un trait gras et discontinu le contour de trois types de relations IO dans l'axe vertical dont la nature a été modifiée. L'assistance des organismes centraux à un MO a pris une tournure explicite durant la période, une partie de l'Office des ressources humaines (ORH) se transformant en une sorte de consultant généraliste sous les mandats du Conseil du trésor (CT) pour venir en aide aux MO dans la transformation des méthodes et pratiques de gestion et pour implanter une grande variété de nouvelles politiques et démarches. Un autre changement notoire concerne l'introduction du dispositif officiel de la reddition de comptes interne des sous-ministres et dirigeants d'organismes (SMDO) au gouvernement à partir d'attentes signifiées par le Conseil des ministres. Reliée au même domaine de relations IO, l'autre modification d'importance concerne l'élargissement et la clarification (par une loi) de l'imputabilité des SMDO devant l'Assemblée nationale alors qu'auparavant elle ne visait que les organismes et ses modalités n'avaient pas été précisées.

Par ailleurs, toujours dans l'axe vertical, le gouvernement a donné forme à un nouveau type d'intervention à l'instigation du central, soit la mise en commun de ressources dans un but spécifique; la mécanique établie et élargie par loi permettant aux municipalités de se donner des services communs sera reprise plus tard dans la fonction publique.

FIGURE 7.4 / Types de relations IO entre MO de l'Administration gouvernementale québécoise en 1994 sur la base du canevas de 2012



Sous l'angle des relations de coopération, dans l'axe transversal, deux nouveaux types de relations émergent sans toutefois que les modalités pour les opérationnaliser soient clairement tracées - nous les avons mis entre parenthèses pour cette raison. Il s'agit de l'échange de ressources contre un service, comme dans la situation où les directions de ressources humaines réunissent des fonds de leur MO respectifs pour faire développer des systèmes de gestion par une firme externe, pour ensuite prêter du personnel à l'ORH qui finalise le projet. Le prêt de ressources entre MO se pratique de plus en plus, mais sans encadrement particulier, à moins d'obtenir une décision particulière du CT, le phénomène étant particulièrement accéléré par les importantes réductions de personnel de fin de mandat où l'ORH se fait octroyer par le CT des budgets pour prêter du personnel en surplus d'un MO à un autre, ce qui n'empêche pas les MO de se prêter du personnel (à l'essai) tout en continuant d'assumer les frais sur leur budget.

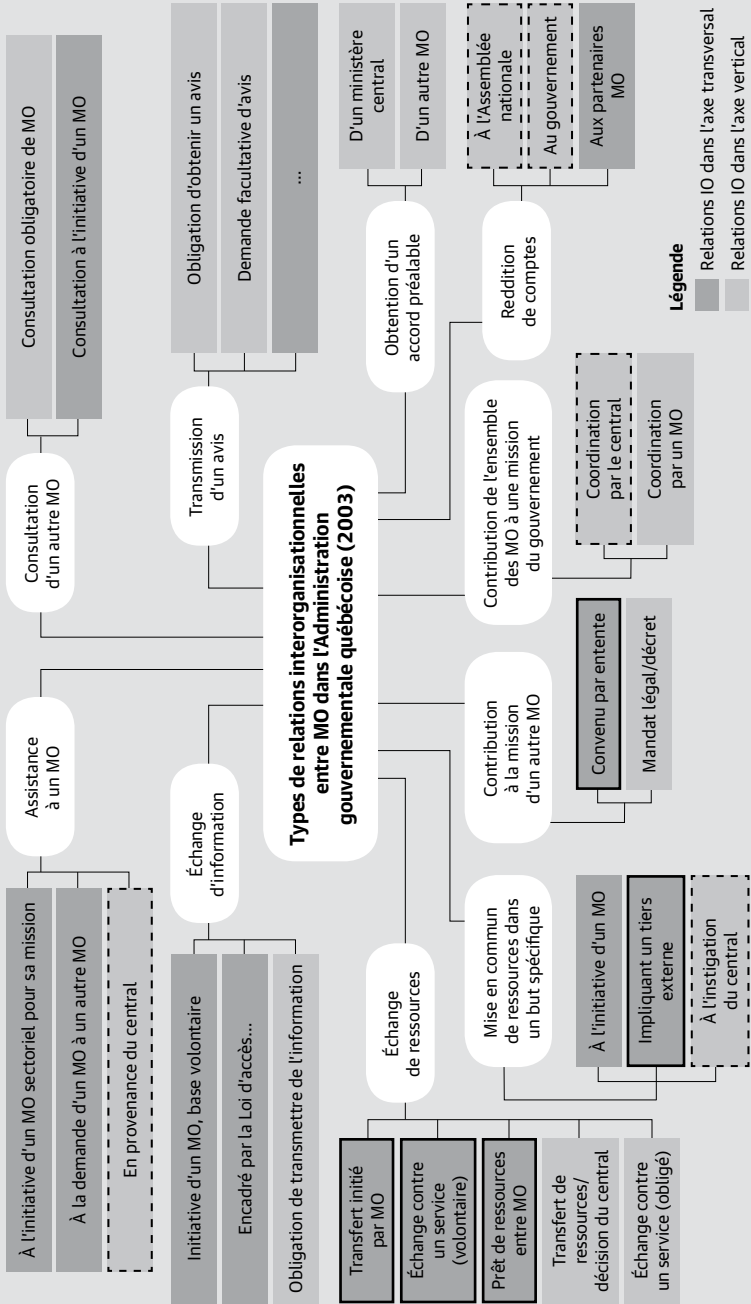
Si ces additions peuvent paraître modestes comparativement aux nombreuses avancées de la période précédente, il n'en reste pas moins que ces ajouts, mais surtout la consolidation des relations de coopération (et l'évolution des relations hiérarchiques) durant ces neuf années d'apprentissage de nouvelles approches de gestion, ont modifié sensiblement la gestion gouvernementale et réuni les conditions pour les changements encore plus importants à venir.

4 / **L'état de la situation quant aux relations interorganisationnelles durant la période 1994-2003**

Nous illustrons dans la figure 7.5 la situation de l'État québécois sous l'angle des relations IO en 2003 et nous la comparons avec celle de 1994 (figure 7.4) en mettant en relief les changements survenus durant la période 4.

Nous constatons que le gouvernement a maintenu tous les types de relations utilisés sous le gouvernement précédent, ce qui en fait une constante depuis 1976. Il a contribué à ajouter trois types de relations de coopération et à en officialiser deux autres; il a aussi enrichi cinq types de relations de nature hiérarchique.

FIGURE 7.5 / Types de relations IO entre MO de l'Administration gouvernementale québécoise en 2003 sur la base du canevas de 2012



Nous avons indiqué d'un trait gras et discontinu les cinq types de relations IO hiérarchiques, dans l'axe vertical, dont la nature a été modifiée. Avec le nouveau cadre de gestion, le président du CT a reçu légalement le mandat d'assister les MO dans l'élaboration de leur plan stratégique et de les soutenir dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales en matière de ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles. Dans la Loi sur l'administration publique (LAP), le gouvernement se fait donner des orientations et des moyens plus explicites pour forcer la mise en commun de ressources : il s'en servira pour l'implantation de l'autoroute de l'information, ainsi que pour certains services aux citoyens et entreprises nécessitant une voie d'entrée unique, tout en bénéficiant à plusieurs MO. Le gouvernement innove dans sa façon de susciter une contribution de l'ensemble des MO à une mission du gouvernement, d'abord en leur demandant de se commettre à l'égard de priorités dans leur plan stratégique, puis en les invitant à faire état de leurs réalisations sur ces priorités dans le rapport annuel de gestion.

La reddition de comptes au gouvernement de la part des MO va changer d'ampleur et de nature avec des mécanismes plus nombreux, plus engageants et publics, tout en maintenant le système des attentes à l'égard des SMDO et des évaluations annuelles géré par le ministère du Conseil exécutif (MCE); le travail d'orientation et de contrôle du CT est aussi transformé par ces changements. L'imputabilité du gouvernement et des dirigeants administratifs se trouve également consolidée par ce nouveau cadre de gestion.

Sous l'angle des relations de coopération, trois nouveaux types de relations émergent et deux se confirment formellement avec des dispositifs inscrits dans la Loi pour inciter les MO à les utiliser et pour les autoriser, sans recours préalable à une autorité centrale. Dans le domaine de l'échange des ressources, le type de relations consistant en un transfert initié par un MO est légalement autorisé, de même que l'échange de ressources contre un service sur une base volontaire; ainsi, le prêt de ressources entre MO se trouve facilité par la possibilité d'une compensation budgétaire.

Dans le domaine de la mise en commun de ressources dans un but spécifique, le nouveau cadre de gestion vient encourager et faciliter les initiatives des MO en ce sens. Les incitations du gouvernement à l'endroit de ses MO en faveur de partenariats avec des organisations du secteur public, mais aussi du privé, notamment du communautaire, créent un nouveau type de relations de mise en commun de ressources impliquant un tiers externe, avec l'appui des nouveaux outils fournis par la LAP et des

mécanismes déjà prévus dans la loi constitutive des MO. Nous indiquons l'émergence d'un autre type de relations de coopération, la contribution à la mission d'un autre MO convenue par entente, qui est rendue possible grâce aux incitations et aux moyens du nouveau cadre de gestion, ce qui deviendra plus explicite encore avec les dispositions des lois créant Services Québec et le Centre de services partagés du Québec (CSPQ) en 2005. Parallèlement à cette entente que peuvent conclure les MO entre eux, une autre possibilité se présente dès 2000 avec la LAP : un ministre peut conclure une entente avec le CT pour qu'une agence relevant de son autorité puisse bénéficier de pouvoirs et d'allègements additionnels.

Cette période ressort comme un moment particulièrement fertile, d'une part, pour l'ajout de types de relations de coopération déterminants pour favoriser la synergie entre les MO et, d'autre part, pour l'enrichissement de plusieurs types de relations de nature hiérarchique qui contribuent à une meilleure coordination de l'ensemble de l'Administration gouvernementale. Le gouvernement, outre d'avoir affiché son parti pris pour la cohérence gouvernementale, la concertation et le partenariat, le service aux citoyens et les résultats, a fait inscrire ces priorités dans des textes législatifs et y a fait ajouter des moyens pour soutenir leurs réalisations. Cette analyse des relations IO confirme la lecture proposée plus haut sur l'évolution des mécanismes de coordination.

5 / **Une vue d'ensemble de l'évolution des relations IO**

Pour synthétiser l'évolution des relations IO à partir de la situation initiale en 1976, nous présentons le tableau 7.1 qui énumère les types de relations par domaine ; les mentions en caractère gras indiquent un ajout et le moment où il survient, alors que les types d'instruments ayant fait l'objet d'un renouvellement apparaissent en italique.

Nous combinerons dans le chapitre suivant l'analyse de l'évolution de ces domaines et types de relations interorganisationnelles avec l'évolution des mécanismes et instruments de coordination/coopération présentée dans le chapitre précédent.

TABLEAU 7.1 / Évolution des domaines et types de relations IO des MO de l'Administration gouvernementale québécoise selon l'axe de la relation, de 1976 (position initiale) à 2003

Domaines de relations IO entre MO	Types de relations IO de l'axe vertical (type hiérarchique)	Types de relations IO de l'axe horizontal (réseau ou marché)
1 Assistance à un MO	1.1 En provenance du central (<i>renouvellement 1985-1994 et 1994-2003</i>)	1.2 À l'initiative d'un MO sectoriel pour la réalisation de sa mission
		1.3 À la demande d'un MO à un autre
2 Consultation d'un autre MO	2.1 Consultation obligatoire de MO	2.2 Consultation à l'initiative d'un MO
3 Contribution à la mission d'un autre MO	3.1 Par mandat légal ou décret (<i>renouvellement 1994-2003</i>)	3.2 Convenue par entente entre les MO (1994-2003)
4 Contribution de l'ensemble des MO à une mission du gouvernement (1976-1985)	4.1 Coordination par le central (1976-1985)	
	4.2 Coordination par un MO (1976-1985)	
5 Échange d'information	5.3 Obligation de transmettre de l'information	5.1 Initiative d'un MO, base volontaire
		5.2 Encadré par la Loi d'accès aux documents des organismes publics... (1976-1985)
6 Échange de ressources	6.1 Transfert de ressources décidé par le central	6.2 Transfert de ressources initié par un MO (1994-2003)
	6.4 Échange contre un service (obligé)	6.3 Échanges de ressources contre un service (volontaire) (1985-1994) (officialisé 1994-2003)
		6.5 Prêts de ressources entre MO (1985-1994) (officialisé 1994-2003)

(suite)

TABEAU 7.1 / Évolution des domaines et types de relations IO des MO de l'Administration gouvernementale québécoise selon l'axe de la relation, de 1976 (position initiale) à 2003 (suite)

Domaines de relations IO entre MO	Types de relations IO de l'axe vertical (type hiérarchique)	Types de relations IO de l'axe horizontal (réseau ou marché)
7 Mise en commun de ressources dans un but spécifique (1976-1985)	7.1 À l'instigation du central (1985-1994) (<i>renouvellement 1994-2003</i>)	7.2 À l'initiative d'un MO (1976-1985)
		7.3 Mise en commun impliquant un tiers externe à l'Administration gouvernementale (1994-2003)
8 Obtention d'un accord préalable	8.1 D'un ministère central	
	8.2 D'un autre MO à vocation sectorielle	
9 Reddition de comptes	9.1 Reddition de comptes à l'Assemblée nationale (1976-1985) (<i>renouvellement 1985-1994 et 1994-2003</i>)	9.3 Reddition de comptes aux partenaires MO (1976-1985)
	9.2 Reddition de comptes au gouvernement (<i>renouvellement 1985-1994 et 1994-2003</i>)	
10 Transmission d'un avis	10.1 Obligation d'obtenir un avis	
	10.2 Demande facultative d'avis	

Note: Ajouts en gras, renouvellement en italique.

Une analyse et la discussion des résultats

Dans ce chapitre, nous analyserons l'ensemble des résultats de notre recherche. Nous débuterons en offrant une réponse à notre question principale sur l'encadrement de la coopération interorganisationnelle dans l'administration publique québécoise. Comme notre choix de cadre conceptuel et méthodologique nous a amené à examiner la coordination au sens large, nous en compléterons le portrait en exposant l'encadrement de la coordination hiérarchique et l'arrangement général de la coordination de l'État québécois.

Nous enchaînerons en répondant à trois de nos sous-questions concernant : 1) la valeur de notre proposition de définition de la coopération IO, 2) la trajectoire suivie par la coordination et la coopération IO au Québec et 3) la comparaison de cette trajectoire avec celle de certains pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE). Nous statuerons ensuite sur notre proposition à deux volets, quant aux facteurs et acteurs déterminants dans les changements observés. Nous conclurons en établissant des liens entre nos résultats et d'autres recherches.

1 / L'encadrement de la coopération IO dans l'administration publique québécoise des années 1970 jusqu'au début du XXI^e siècle

Pour répondre à notre question principale de recherche, « Quelles formes prennent l'encadrement et l'évolution de la coopération interorganisationnelle dans l'administration publique québécoise entre 1976 et le début des années 2000? », nous avons recherché les manifestations de formes de coopération IO et tenté de découvrir le discours ainsi que les actions qui les concrétisaient. Cette recherche nous a permis de découvrir

l'existence d'une variété de relations de coopération IO entre les MO, de retracer les discours et les dispositifs qui les encadrent et les soutiennent, et de montrer l'évolution de cet encadrement dans une période féconde en changements dans la gouvernance de l'État québécois.

1.1 / Une vue d'ensemble de l'encadrement de la coopération IO

Pour résumer le tout, nos résultats montrent qu'il est possible de discerner dans l'arrangement général de la coordination au sein de l'État québécois un encadrement consacré à la coopération IO. Nous observons à la fin des périodes étudiées un encadrement de la coopération IO transformé, passant d'un stade plutôt embryonnaire à un arrangement bien déployé, reposant sur un discours et des incitations soutenus en faveur d'un partenariat IO et appuyés par des dispositifs légaux, administratifs (découlant généralement d'une habilitation légale ou réglementaire), de connaissance et de culture organisationnelle proposant des orientations et des moyens aux MO pour s'en acquitter. Mais l'arrangement qui s'est enrichi de pièces essentielles au tournant de ce siècle est encore en voie d'implantation et d'expérimentation au terme de la période étudiée, étant loin d'avoir atteint tout le potentiel souhaité par les autorités politiques qui continueront de le faire évoluer après 2003.

Autres caractéristiques de cet encadrement : il s'est réalisé progressivement, sans plan préétabli, à travers des expérimentations, des périodes de consolidation, des ajustements et des moments forts marqués par l'institutionnalisation de pratiques éprouvées durant plusieurs cycles annuels ou d'idées fortement débattues. Cet encadrement voulu de la coopération IO a été engendré par le pouvoir hiérarchique qui y voyait plus de bénéfices qu'à l'exercice direct de sa seule intervention, sans toutefois se priver de rénover plusieurs de ses instruments d'intervention sur l'axe vertical, c'est pourquoi il est difficile de séparer l'évolution de l'encadrement de la coopération IO de celle de l'encadrement de la coordination par le mécanisme hiérarchique et de la coordination d'ensemble. Autre caractéristique notable : nous n'avons pas observé de recul dans les dispositifs mis en place pour la coopération IO, tout au plus des améliorations dans les formules ou des modifications de configuration.

À l'origine de notre recherche, il y avait le souhait de comprendre pourquoi la coopération IO s'avérait parfois si difficile, en privilégiant l'examen des dispositions du cadre de gestion qui pouvaient faciliter cette coopération entre MO ou l'entraver. Les résultats de notre recherche exaucent ce souhait, d'une part, en dévoilant l'existence d'un encadrement propre à la

coopération IO et, d'autre part, en faisant la démonstration que la formulation du cadre de gestion influe sur le potentiel de coopération entre MO et sa pratique. Comme il a été possible d'en suivre la trace, de nombreux obstacles ont été levés et de nouveaux moyens ont été mis à la disposition des MO. Le passage d'un contexte privilégiant le fonctionnement en vase clos avec un discours discret sur la coopération IO à un contexte favorisant, par son discours et ses mesures, le décloisonnement et le partenariat entre MO ne s'est pas fait seul, ni instantanément. La reconnaissance d'un besoin de décloisonnement a mené à la constatation des obstacles importants que rencontraient les MO, notamment le manque de pouvoir, d'autonomie et de flexibilité pour établir et mener à terme des partenariats, ce qui se traduisait concrètement par un choix limité de moyens pour se transférer ou partager des ressources sans devoir recourir chaque fois à une instance centrale.

Ce qui nous amène à un autre constat de taille: le déploiement d'un encadrement lié à la coopération IO a entraîné un repositionnement substantiel et, en partie tout au moins, obligé de l'encadrement de la coordination hiérarchique qui a dû être ajusté pour passer: d'une direction à vue à une direction à distance; de plans annuels à des plans stratégiques triennaux; de contrôles *a priori* à des contrôles *a posteriori*; et d'un cadre fortement réglementé à un arrangement fait d'orientations, de politiques, de directives et de stratégies de formation et d'apprentissage en vue d'habiliter le personnel à gérer dans ce nouveau contexte.

Nos résultats démontrent de surcroît que ces mécanismes ont évolué de pair, pour donner un amalgame modifiant l'arrangement global de la coordination de l'État. De sorte que s'il est possible dans un processus d'analyse de décortiquer séparément l'encadrement lié à la coopération IO et l'encadrement lié à la coordination hiérarchique, il paraît nécessaire de les considérer ensemble pour apprécier la dynamique d'évolution, voire la situation à un moment donné dans le temps.

1.2 / **Une synthèse des éléments de l'encadrement**

Tentons maintenant de faire une synthèse des principaux éléments des discours et des dispositifs constituant l'encadrement de la coopération IO en suivant la chronologie des périodes de gouvernement.

À la base du courant venu enrichir l'encadrement de la coopération IO, nous avons repéré la prise de conscience par les autorités politiques et administratives des problématiques et des potentialités interministérielles, ainsi que leur volonté exprimée de mettre en œuvre des moyens favorisant l'interministériel et le partenariat.

Durant les années 1970, les autorités politiques ont constaté la croissance du nombre et de la complexité des problèmes qu'ils devaient traiter, les dimensions transversales de plus en plus nombreuses des projets ainsi que les limites et la saturation des processus décisionnels en vigueur. Elles ont pris la mesure de la rigidité du cadre de gestion des ressources humaines et de l'inefficacité qu'il engendrait peu de temps après avoir adopté la Loi sur la fonction publique (LFP) de 1978 qui, malgré une volonté louable de renforcer le régime du mérite, complexifiait l'ensemble de la gestion des ressources humaines par une réglementation excessive, exacerbait les contrôles sur les MO par les organismes centraux et limitait considérablement la flexibilité dont les MO avaient besoin pour rendre les services aux citoyens au meilleur coût, une préoccupation fondamentale des députés. Les résultats de la commission Bisailon, ainsi que la LFP de 1983, amorcèrent une longue évolution allant d'un cadre de gestion très réglementé, rigide et centralisé, à un cadre mieux balisé par les lois, mais peu réglementé, plus flexible, conférant plus de pouvoirs et de moyens aux MO pour travailler en partenariat.

Après l'adoption de la Loi du ministère du Conseil exécutif en 1976, réorganisant les comités ministériels et instituant les ministres d'État, c'est par les lois sur la fonction publique, celle de 1978, mais surtout la refonte de 1983, que l'encadrement de la coopération IO, jusque-là embryonnaire, s'est ancré dans la gestion gouvernementale en transférant des pouvoirs aux MO, en prévoyant des délégations de pouvoirs et en modifiant la façon d'orienter et de contrôler divers aspects de leur gestion administrative. Les pouvoirs habilitants confiés aux organismes centraux les incitèrent à entreprendre un long processus de modifications aux règlements hérités de la loi de 1978 et à leur remplacement par un nombre limité de règlements plus succincts, par des textes administratifs plus faciles à modifier, principalement des politiques et directives, laissant plus de marge aux MO pour les interpréter et les prolonger par leur propre texte. Avec plus de pouvoirs directs et de délégations de pouvoirs, avec la reconnaissance qu'ils sont les principaux acteurs du changement en vue d'offrir de meilleurs services à moindres coûts, les MO acquièrent un statut de partenaires des organismes centraux et des autres MO.

Dans notre chapitre sur la **période 1976-1985**, nous avons relevé, par la manifestation de diverses décisions et initiatives gouvernementales, l'ajout de trois types d'instruments de coordination de type réseau : le management stratégique de bas en haut et interactif, la consultation commandée ou examen de système et les systèmes pour échange d'informations. En matière de management stratégique de bas en haut et

interactif, rappelons que le gouvernement a pratiqué de façon quasi systématique la consultation et la concertation avec les agents socioéconomiques, les organismes autonomes hors fonction publique, ses MO et ses employés, en utilisant des documents annonçant ses intentions (livres de diverses couleurs) et en réunissant leurs représentants pour en discuter avant de les traduire en lois, politiques ou programmes. En procédant ainsi, il a préparé et réalisé le transfert de pouvoirs aux MO, accentué la régionalisation pour améliorer les services et la décentralisation dans les réseaux et les municipalités.

Le gouvernement de cette période recourt à un nouvel instrument de coordination de type réseau en passant une commande d'analyse du fonctionnement de l'Administration, d'un côté, aux élus, qui a pris la forme d'une commission spéciale dont les recommandations ont été largement mises en œuvre, et, de l'autre, aux dirigeants administratifs en vue de « rénover » l'Administration gouvernementale, ce qui a donné lieu à un plan de travail qui sera exploité sous le gouvernement suivant. Qualifier de nouveau le type d'instrument réseau désigné comme « systèmes pour échange d'informations » tient au changement que connaîtra la vocation des systèmes en gestion des ressources humaines (SAGIP) et en gestion budgétaire et comptable (SIGBEC), qui étaient essentiellement conçus en fonction des besoins de contrôle des organismes centraux. Le transfert de pouvoirs et la délégation vers les MO suscitent une demande de leur part, ainsi que l'enclenchement d'un processus de révision, pour qu'ils puissent exploiter davantage (et en télétraitement) ces bases de données et que l'évolution des systèmes tienne davantage compte de leurs besoins.

Outre l'introduction de ces trois nouveaux types d'instruments, l'encadrement de la coopération IO par réseau a continué de s'enrichir sous les trois types d'instruments déjà en usage. Sous le volet de la culture interorganisationnelle, nous avons observé la montée en puissance du rôle des cabinets politiques, du premier ministre comme de chacun des ministres, très interreliés dans leur fonctionnement, qui passe par une consolidation d'une culture politique partisane intervenant de plus en plus dans la gestion gouvernementale. Une nouvelle philosophie de gestion axée sur la responsabilisation est nettement exprimée et inspire les réformes administratives : elle vise ni plus ni moins à modifier les façons de penser et d'agir, tant des organismes centraux que des MO, des gestionnaires et de l'ensemble des fonctionnaires, et le partenariat proposé pour réaliser ce changement de culture implique tous ces acteurs. En outre, les comités ministériels font un plus grand usage des groupes de travail interministériels pour préparer les stratégies gouvernementales.

Une nouvelle fonction de gestion, la vérification interne, fait son apparition pour donner du crédit à la reddition de comptes administrative et un nouveau réseau d'experts s'ajoute aux réseaux de gestion de ressources déjà en place.

Dans l'évolution de l'encadrement de la coopération IO et de la coordination d'ensemble, le projet de plan de rénovation de l'administration publique joue un rôle important : il confirme que certaines dimensions de la nouvelle philosophie de gestion s'enracinent, suggère des stratégies pour compléter la transformation amorcée, notamment pour que la responsabilisation et les marges de manœuvre octroyées et à venir soient contrebalancées par un régime d'imputabilité interne bien articulé, les auteurs s'abstenant de prendre position quant à l'imputabilité devant les élus.

L'usage de l'instrument de coordination par réseau sous forme d'organes de négociation et de conseil est poussé plus avant avec l'inscription de ministres d'État et des comités ministériels dans la Loi du ministère du Conseil exécutif, l'innovation principale consistant à faire coordonner les comités ministériels permanents par les ministres d'État en leur confiant des mandats d'élaboration de politiques gouvernementales en concertation avec les autres ministres de la même mission et les agents socioéconomiques concernés, ce qui assurait le caractère interministériel de l'ensemble de la démarche, de l'énoncé de la problématique aux recommandations finales. Mais la formule des ministres d'État ne résiste pas plus de cinq ans : si le pli de la concertation interministérielle est bien formé par l'obligation de consulter les MO qui pourraient être concernés par un projet, le processus y perd le travail interministériel qui devait s'effectuer en amont des propositions, soit dès la définition de la problématique.

L'instrument de coordination par réseau désigné sous l'appellation «organes de décision en groupe», ici le Conseil des ministres et le Conseil du trésor, continue d'être le haut lieu des décisions, mais les modifications apportées au processus décisionnel influencent positivement la quantité et la qualité des propositions soumises. Par ailleurs, le gouvernement continue d'ajouter de nouveaux organes-conseils avec l'addition de missions à l'État.

Les signes de coopération IO sous une forme de marché se font plus nombreux qu'à la période précédente. Les efforts amorcés antérieurement pour implanter le budget par programmes vont se poursuivre, mais le cycle budgétaire annuel ne provoque pas les remises en question

attendues à l'égard des programmes; des tentatives pour introduire l'évaluation de programmes ont des effets jugés médiocres en fin de période. La nouvelle philosophie de gestion met de l'avant l'amélioration des services, le rendement, les résultats et la productivité, et se traduit par des réformes relatives au cadre de gestion des ressources humaines, accordant plus de place et de pouvoirs aux gestionnaires, et commence à miser sur la définition d'attentes de résultats et sur des sanctions conséquentes, certaines mesures incitatives financières (primes de rendement) étant mises au point pour les dirigeants et les gestionnaires et d'autres pour l'innovation (boni ouvert à tous les fonctionnaires), mais les mesures pour l'innovation se heurteront aux impératifs de la négociation avec les syndicats. Le projet de plan de rénovation voudra aller plus loin en s'inspirant des organisations performantes du privé.

Des manifestations de l'instrument de coordination qualifié de marché réglementé sont aussi perceptibles: la forme de marché interne créée par la coopération forcée entre MO fournisseurs exclusifs de biens et services et autres MO clients qui doivent les utiliser, déjà bien implantée en 1976, continue de fonctionner. Le gouvernement fait une plus large place aux agents socioéconomiques dans la recherche de stratégies économiques et sociales, ainsi que dans la mise en œuvre de ces stratégies (État accompagnateur). Les sociétés d'État sont assujetties à plusieurs obligations touchant les entreprises privées: on leur impose des critères de performance, elles sont invitées à bâtir des partenariats avec le privé et doivent verser des dividendes à l'État. Plusieurs stratégies et pratiques de réforme administrative sont inspirées du marché et des entreprises performantes: élargissement des appels d'offres avec un fichier des fournisseurs et l'utilisation du quasi-contrat, l'entente, comme lien entre les MO pour la prestation de services. En fin de période, le discours voulant que l'administration publique soit moins productive que le privé se fait plus présent, mais sans démonstration explicite, et les fonctionnaires sont néanmoins invités à adopter certaines pratiques du privé. Le plan de rénovation proposé paraît très ambitieux sur son horizon de trois ans.

L'enrichissement considérable de l'encadrement de la coopération IO durant la période 1976-1985 se révèle dans la démonstration qui précède; nous pouvons la compléter en jetant un regard sur l'évolution des types de relations IO durant le même laps de temps. Ce fut la période la plus féconde des trois en termes de nouveautés avec l'ajout de deux domaines de relations (contribution à la mission d'un autre MO, mise en commun de ressources dans un but spécifique) et de trois types de relations de coopération IO (sans compter l'ajout des trois types sur l'axe vertical): échange

d'informations entre MO encadré par la Loi d'accès aux documents des organismes publics..., mise en commun de ressources dans un but spécifique à l'initiative d'un MO et reddition de comptes aux partenaires MO.

Le gouvernement libéral, qui prend le relais dans la **période 1985-1994**, tient un discours promouvant moins d'État et moins d'administration, un recentrage de l'État central sur ses mandats premiers tout en rappelant que l'État est en appui au privé. Les préoccupations pour la cohérence gouvernementale et l'interministériel subsistent tout au long des mandats. Il se montre favorable à la consultation et à la concertation (externe et interne), mais moins que le gouvernement précédent. Malgré un discours soucieux des services, il diminue les appuis pour les services aux citoyens dans le premier mandat, puis trouve un nouvel élan dans le deuxième mandat avec une politique d'amélioration de la qualité. Après quelques résistances, il donne suite à la plupart des recommandations d'une commission parlementaire sur la Loi sur la fonction publique (LFP). L'aggravation de la situation économique et budgétaire durant le deuxième mandat l'amène à passer d'un discours de rigueur budgétaire à une stratégie pour diminuer les effectifs et ralentir la croissance du déficit budgétaire annuel.

En nous référant à nos indicateurs, nous constatons une hausse du niveau de coopération IO comparativement à la période précédente. Les MO se trouvent mieux outillés et soutenus et l'apprentissage est favorisé par des pratiques répétées sur plusieurs cycles.

L'analyse qualitative nous a montré une consolidation et une intensification de l'utilisation des instruments de coopération par réseau. Les mêmes six types d'instruments ont été utilisés avec un ajout, l'organisation partenariale. Le gouvernement continue d'employer le levier du management stratégique ascendant et interactif. Le mandat confié aux comités ministériels permanents comporte une invitation explicite à la concertation avec l'interne et l'externe et une incitation à prendre des initiatives visant une meilleure cohérence de l'action gouvernementale; les échanges avec les représentants du privé et des instances décentralisées s'avèrent généralement constructifs (le gouvernement impose aussi certaines réformes), et il parvient à obtenir la participation des syndicats et associations d'employés et leur collaboration à des changements significatifs dans le monde du travail. Pour orienter les réformes administratives et les piloter, il tient compte du point de vue des MO, des suggestions des sous-ministres et des dirigeants d'organismes (SMDO), des syndicats et associations d'employés et place les organismes centraux dans une posture d'écoute et de soutien aux MO ainsi que d'évaluation des progrès accomplis.

Le levier de la culture organisationnelle et du management des connaissances est exploité plus intensément et de façon délibérée. La montée en puissance du rôle des cabinets politiques observée sous le gouvernement précédent se poursuit avec le mandat d'être le chien de garde de l'Administration; les nominations partisans aux emplois supérieurs paraissent plus nombreuses et descendent plus bas dans la hiérarchie. La nouvelle philosophie de gestion managériale continue d'inspirer les réformes administratives, visant à modifier les façons de penser, d'être et d'agir, tant des organismes centraux que des MO, des gestionnaires et de l'ensemble des fonctionnaires. Une intense période d'études, de consultations, de formation et d'apprentissage de diverses techniques de la nouvelle gestion couvre le mandat libéral en misant sur le mixage des cultures organisationnelles des MO, les groupes et comités interministériels se multipliant. Car l'adoption de cette philosophie managériale ne va pas de soi, exige des ajustements sur plusieurs plans et ne va pas sans certaines résistances, comme a pu le constater la commission Lemieux-Lazure devant la réticence des ministres et sous-ministres à la formalisation de l'imputabilité des dirigeants devant les députés. De telles résistances ont également été offertes aux invitations à la coopération IO provenant des organismes centraux quand il fallut redéployer des milliers de fonctionnaires en surplus, mais cette opération fut couronnée de succès en fin de compte.

La mise en place de certains dispositifs officiels (programmes de formation, réseaux, etc.) visait entre autres à amener les représentants de divers MO à prendre contact en vue d'une coopération officielle sur des sujets d'intérêt commun et, potentiellement, à instaurer une coopération plus officielle entre ces partenaires. Cette stratégie avait l'avantage de rejoindre tous les niveaux de dirigeants administratifs, de cadres et de spécialistes et de favoriser l'entraide pour divers types de problème, de la définition des politiques à la production des biens en passant par la prestation de services.

Le gouvernement ne se prive pas non plus d'utiliser l'instrument «consultation commandée ou examen de systèmes». Il innove en confiant à des comités de sages le soin de lui suggérer des changements aux structures et au fonctionnement de l'État, de lui soumettre des propositions quant aux entités à privatiser et une approche pour déréglementer. Après avoir manifesté une retenue face à l'examen de la LFP par une commission parlementaire, le gouvernement prend le parti de mettre en œuvre la plupart de ses recommandations, dont plusieurs ont un effet positif sur la coopération IO, avec des effets qui vont se répercuter durant la période subséquente sous forme de changements encore plus significatifs pour l'administration

publique. Ce dispositif fut aussi utilisé avec les organismes hors fonction publique (municipalités, réseau de la santé et des services sociaux), de même que dans l'opération de réaligement, notamment avec des comités interministériels pour examiner des problématiques horizontales.

Les systèmes pour échange d'information sont plus que jamais au centre des préoccupations gouvernementales comme instrument de coopération, notamment en fournissant aux MO des informations agglomérées leur permettant de se comparer à la moyenne et à d'autres organisations qui leur ressemblent. La révision des systèmes centraux sur le personnel et le budget par les organismes centraux se poursuit avec une participation accrue de représentants de MO pour une prise en compte de leurs besoins, mais aussi pour les amener à se commettre à l'égard des priorités et à accepter de rationaliser leurs commandes par un tarif établi selon l'utilisation. Grâce à leur autonomie et à leurs moyens, les MO multiplient les systèmes pour leur propre usage et mettent parfois leurs ressources en commun pour se doter de systèmes sur de nouvelles plates-formes que les organismes centraux ne parviennent pas à leur fournir. En complément, l'opération de réaligement fournira aux MO et aux organismes centraux des informations nouvelles sur le prix de revient des produits et services dans l'administration publique.

Quant au levier des organes de négociation et de consultation, le gouvernement s'en sert pour en supprimer et en fusionner, mais ne se prive pas d'en ajouter quelques-uns en cours d'exercice. En rattachant les comités interministériels temporaires aux comités ministériels ou aux initiatives de réformes administratives, le gouvernement et les organismes centraux vont les multiplier pour analyser des questions à portée transversale et préparer les décisions gouvernementales ou des MO.

Les organes de décision en groupe sont l'objet de réaménagement, le gouvernement libéral se distinguant du précédent en ne réactivant pas le Comité des priorités et en diminuant le nombre de comités ministériels pour une coordination gouvernementale resserrée autour du PM et de trois ministres influents à la tête des comités permanents. Le Conseil du trésor (CT), toujours formé de cinq ministres, continue de prendre une multitude de décisions gouvernementales et de conseiller le Conseil des ministres (CM) sur presque toutes les décisions qui lui sont soumises, en plus de voir son rôle élargi en fin de période lors de la diminution des ministères.

Du côté des instruments de coopération par réseau, l'innovation de ce gouvernement vient de l'introduction de l'organisation partenariale dans le monde municipal, la forme la plus achevée de coopération selon

Bouckaert, Peters et Verhoest (2010), un mécanisme étant mis au point par législation pour permettre aux municipalités de confier à leur municipalité régionale de comté (MRC) d'appartenance la livraison de certains services contre paiement, une formule qui demeure officieuse dans la fonction publique à ce moment-là.

Cette fois également, les signes de coopération IO sous une forme de marché se font plus nombreux qu'à la période précédente. Les mesures de privatisation, de déréglementation et de modifications aux structures et au fonctionnement de l'État et l'instauration d'un régime d'imputabilité interne où la rémunération des dirigeants administratifs est reliée à l'évaluation de leur performance en lien avec les attentes fixées par le CM s'inscrivent sous l'instrument « systèmes de management axés sur les résultats ». De nombreuses initiatives seront consacrées à équiper les MO d'une large gamme de moyens pour qu'ils puissent s'inscrire dans une démarche permettant d'établir une planification stratégique, de mieux définir les résultats de leurs activités, de les évaluer, de les comparer avec des organisations performantes et d'en rendre compte. L'opération de réalignement viendra ajouter d'autres dimensions à ces travaux par le calcul du coût de revient des produits et services, par un questionnement sur leur pertinence et le bon fournisseur, ainsi que par l'analyse des processus qui les sous-tendent.

Plusieurs événements peuvent être rattachés à l'instrument qualifié de marché réglementé. La révision du rôle de l'État, les privatisations ou ventes d'éléments d'actif des sociétés d'État, les transferts de responsabilités aux réseaux de la santé et de l'éducation ainsi qu'aux municipalités, s'inscrivent dans une optique d'État subsidiaire désireux de laisser plus de place aux entreprises privées et au communautaire en synchronie avec un discours de moins d'État et de plus d'efficacité. Le discours des parlementaires, des autorités gouvernementales et administratives concorde avec l'esprit de ce type d'instrument destiné à créer des incitations et des sanctions de nature à induire les comportements désirés des organismes publics, mais les actions ne vont pas très loin durant le mandat, si ce n'est dans l'expérimentation de diverses techniques empruntées aux organisations performantes.

Vue sous l'angle des types relations IO de coopération, cette période montre moins d'innovations avec l'ajout partiel de deux types de relations de coopération : échanges de ressources contre un service (sur une base volontaire) et prêts de ressources entre MO. À ce chapitre, ce gouvernement a été plus créatif sur l'axe des relations hiérarchiques avec l'ajout d'un type de relations et le renouvellement de trois autres.

La période **1994-2003** constitue une période faste pour l'encadrement de la coopération IO par la concrétisation de plusieurs pratiques et stratégies expérimentales en dispositifs légaux, administratifs ou de culture organisationnelle. Le gouvernement du PQ tient un discours promouvant l'efficacité, la simplification des rapports avec les citoyens et entreprises, la gestion axée sur les résultats et la marge de manœuvre politique tributaire de finances saines. Après avoir consacré sa première année à préparer le référendum sur l'indépendance du Québec, il inscrit dans la réalisation de son programme politique l'élimination du déficit budgétaire annuel et par la suite, le maintien de l'équilibre budgétaire. Prônant un État partenaire, le gouvernement consulte et fait participer la société civile aux choix de politiques et à leur mise en œuvre. Le recentrage de l'État central sur ses mandats premiers se poursuit lentement avec des transferts aux réseaux et instances décentralisées, ce qui n'empêche pas l'ajout de nouvelles missions, ajouts compensés par des abolitions et des fusions. Le gouvernement essaie de rénover le cadre de gestion gouvernementale avant de prendre l'engagement électoral de le modifier et le fait principalement par voie législative.

L'analyse de la période nous montre une consolidation et une intensification de l'utilisation des instruments de coopération par réseau et par marché. Aux sept instruments réseau déjà employés s'ajoutent les structures de production à la chaîne. Adoptant le mode partenarial avec les acteurs de la société civile et de l'interne, le gouvernement mise à fond sur le management stratégique de bas en haut et interactif : création de la fonction de délégué régional (député) auprès du PM, forums, sommets socioéconomiques, comités de travail et de suivi avec des représentants du privé et du communautaire. Différents outils sont mis à contribution pour obtenir des consensus et des engagements pour réduire le déficit et stimuler l'activité économique. Il consulte et entretient des tables de discussions en préparation de nombreuses réformes dans les réseaux, les régions et les municipalités. Il pousse plus loin que les gouvernements précédents le partenariat qu'il pratique à l'interne en associant à la même table les autorités administratives des MO, les syndicats et associations d'employés pour consentir des efforts sans précédent en matière de réorganisation du travail et de réduction d'effectifs. Pour réviser le cadre de gestion gouvernementale, il va consulter le personnel de la fonction publique, puis les groupes intéressés en commission parlementaire.

Plusieurs interventions s'inscrivent dans la sphère de la culture inter-organisationnelle et le management de connaissances, à commencer par l'édiction de dispositions éthiques et déontologiques visant tant les

dirigeants politiques et leur personnel de cabinet que l'ensemble des administrateurs publics et les fonctionnaires, normes et valeurs destinées non seulement à assurer leur probité, mais aussi à leur fournir des références pour les guider dans leurs décisions au quotidien. Le renforcement du dispositif éthique est en partie lié aux marges de manœuvre accrues allouées aux MO et au personnel, alors que la plupart des employés ne sont plus liés par l'exclusivité de services. Le réseau des cabinets politiques continue d'être actif à l'interface du politique et de l'administratif pendant que le niveau de nominations partisans aux emplois supérieurs se maintient.

La commission parlementaire affectée à l'imputabilité se saisit de problématiques interministérielles et invite plusieurs dirigeants administratifs à expliquer les situations et à prendre des engagements. Les incitations du gouvernement au partenariat tant à l'interne qu'à l'externe amènent l'Administration à mettre sur pied de nouveaux réseaux et de nouveaux partenariats pour donner des services et réaliser des économies. La philosophie de gestion managériale se trouve mieux traduite dans le nouveau cadre de gestion dont la priorité est la qualité des services aux citoyens, outre d'être axé sur l'atteinte de résultats, la transparence et l'imputabilité, tout en s'en donnant les moyens.

L'instrument appelé « consultation commandée ou examen de systèmes » sert abondamment. La plupart des grandes réformes du gouvernement sont précédées de comités d'études, d'états généraux, de consultations publiques, d'auditions en commission parlementaire et parfois d'une combinaison de plusieurs de ces moyens. La Commission de l'administration publique (CAP) fournit, à plusieurs égards, une assistance précieuse aux organismes centraux et aux MO pour appuyer le travail d'amélioration de la gestion publique. À l'exemple de son prédécesseur, le gouvernement crée un comité d'étude (formé cette fois de députés de sa formation) pour obtenir des suggestions sur le fonctionnement et les structures de l'État. Les consultations et comités d'étude seront des outils de prédilection pour préparer les réformes de structure en santé et services sociaux, pour la réforme de l'enseignement et des commissions scolaires, ainsi que les regroupements et les fusions de municipalités, pas toujours consensuels dans ce dernier cas. De nombreux comités de hauts fonctionnaires et des consultations sur l'avant-projet de loi précéderont la proposition du nouveau cadre de gestion en 1999.

Les systèmes pour échange d'informations occupent une place encore plus importante dans les préoccupations gouvernementales à l'ère du passage de l'Administration à l'Internet. Plusieurs décisions et des

investissements substantiels sont consacrés à l'autoroute de l'information perçue comme un important vecteur pour améliorer les services et réaliser des gains d'efficacité et de budget. L'Administration se dote de nouveaux systèmes pour assumer les services aux citoyens, aux entreprises et aux divers MO, notamment au moyen de l'intranet gouvernemental, de divers répertoires et d'infrastructures de télécommunications. En plus des mesures incitatives au partenariat entre MO, dont le Fonds de partenariat interministériel, le gouvernement fait inscrire dans la Loi sur l'administration publique (LAP) une orientation indiquant que les ressources informationnelles sont gérées de manière à favoriser la concertation entre MO et le partage de leurs expertises et ressources, tout en attribuant des pouvoirs au CT pour pousser dans ces directions au besoin.

La succession de trois premiers ministres durant la période n'est pas étrangère aux nombreux changements de configuration dans l'aménagement des comités ministériels entourant le CM (levier des organes de négociation et de conseils). Le CM innove en créant des conseils et comités formés de représentants de la société civile et rattachés au PM. Avec l'ajout de nouvelles missions, d'autres organes de cette nature seront créés. Le gouvernement et les organismes centraux vont multiplier les comités interministériels temporaires pour analyser des questions à portée transverse et préparer les décisions gouvernementales ou des MO.

Pour ce qui est de l'instrument «organe de décision en groupe», le transfert de plusieurs mandats de gestion de ressources au CT va mener à la consécration de son rôle comme leader gouvernemental en matière d'évolution du cadre de gestion. Au plus haut niveau du gouvernement, c'est surtout le rôle confié au Comité des priorités qui variera, les deux premiers PM lui faisant jouer un rôle de premier décideur sur les dossiers à soumettre au CM, alors que le troisième le ramènera à un rôle de recommandations au CM.

Déjà disponible pour les municipalités avec leur MRC, l'organisation partenariale va prendre racine à l'échelle régionale avec le mandat confié aux conseils régionaux de développement (CRD) pour le développement de leur région et la possibilité de conclure une entente-cadre avec le gouvernement et des ententes spécifiques avec des MO. Les expériences des unités autonomes de services (UAS) montrent des possibilités de partenariat entre MO, mais aussi les contraintes du cadre de gestion; le nouveau cadre va éliminer plusieurs obstacles et fournir de nouveaux moyens, notamment budgétaires, pour permettre aux MO d'établir des partenariats dans lesquels ils pourront investir des ressources de diverses natures sans avoir à obtenir au préalable l'approbation d'une autorité centrale.

Un huitième instrument réseau est introduit durant cette période : les structures de production ou de services à la chaîne. Dans la foulée des mesures gouvernementales prises ressort un mode coopératif où les MO sont invités à collaborer pour offrir de meilleurs services, faire des économies, hausser la cohérence de l'action gouvernementale en combinant leurs actions au moyen d'ententes ou de mécanismes d'échanges de ressources. Ce nouvel instrument sera plus visible après 2005 avec les ententes interministérielles qui se multiplieront dans le sillon de l'entrée en service du Centre de services partagés du Québec (CSPQ) et de Services Québec.

La portée des manifestations des instruments de marché s'est encore accrue sous ce gouvernement. L'instrument prenant la forme de systèmes de management axés sur les résultats se manifeste tôt dans les choix du gouvernement qui inscrit ses décisions sous le thème de la gestion par résultats et cible l'élimination du déficit budgétaire annuel. Se montrant ouvert au privé et au communautaire, il va les faire participer aux décisions et à la mise en œuvre de plusieurs projets et s'engager dans l'allègement réglementaire avec des résultats reconnus par le privé. Il incite ses MO à établir des partenariats à l'interne et à l'externe, avec les organismes communautaires et autres entités privées. L'approche de gestion par résultats a aussi des répercussions sur les organismes hors fonction publique avec des tentatives pour fixer des objectifs de résultats et revoir leur reddition de comptes. À l'interne, le gouvernement va tester cette forme de gestion avec les UAS et constater avec les députés qu'il manque d'informations et de mécanismes pour faire un examen valable de la gestion des MO. Le nouveau cadre de gestion gouvernementale est officiellement conçu en fonction de la gestion par résultats en insistant sur les services aux citoyens et aux entreprises, la transparence et la reddition de comptes. Dans ce cadre de gestion redessiné par des lois, les MO sont plutôt traités comme des entités entreprenantes puisqu'on les dote de moyens leur permettant d'établir plus aisément des partenariats et qu'on les incite à le faire.

L'instrument qualifié de marché réglementé s'enrichit de nouvelles manifestations. Le gouvernement accorde une plus grande place au partenariat avec le privé dans la prestation de services publics et contribue à l'expansion des organisations communautaires. Le gouvernement établit de nouvelles règles permettant aux CRD de conclure des ententes avec différents partenaires en vue de réaliser l'entente-cadre de développement régional, alors que les municipalités sont habilitées à créer des sociétés mixtes avec le privé. De nouveaux moyens sont mis au point

pour inciter les dirigeants et l'ensemble du personnel à améliorer leur performance, notamment avec les programmes permettant à des milliers d'employés de l'État de prendre une retraite anticipée, avec des allègements administratifs consentis à tous les MO et d'autres, réservés aux UAS. Le nouveau cadre de gestion utilise abondamment des concepts et des mécanismes de marché, mais adaptés au contexte de l'administration publique, l'entente remplaçant le contrat. L'introduction du concept d'*agence* permet à des MO d'obtenir plus de pouvoirs et de marge de manœuvre des instances centrales et d'autres MO, en contrepartie d'engagements supplémentaires en matière de résultats, à l'aide d'une formule inédite d'entente liant le CT et les MO. La reddition de comptes est plus articulée, mais le volet des sanctions est à peine plus explicite.

En écho à la démonstration faite précédemment, les changements dans les relations IO de coopération ont été marquants durant cette quatrième période avec l'ajout de trois types de relations et l'officialisation de deux autres, soit pour les nouveautés, la contribution à la mission d'un autre MO convenue par entente, le transfert de ressources initié par un MO, la mise en commun de ressources dans un but spécifique impliquant un tiers externe à l'Administration gouvernementale; et pour les types de relations officialisés, les échanges de ressources contre un service (sur une base volontaire) et les prêts de ressources entre MO. Ce gouvernement procéda aussi au renouvellement de cinq types de relations sur l'axe hiérarchique.

Nous venons de faire la démonstration d'un encadrement de la coopération IO et de la coordination qui repose largement sur l'évolution de dispositifs légaux, réglementaires et administratifs qui ont modifié le cadre de gestion gouvernementale et sur un discours assez explicite et évolutif qui motivait et soutenait les changements. Dans la mesure où plusieurs de ces changements peuvent être considérés comme des innovations, nous pouvons trouver un écho à nos constats en nous reportant à une recherche menée auprès de 4 000 organisations choisies au hasard parmi les administrations publiques de 27 pays pour le compte de l'Union européenne en 2010. Les chercheurs ont découvert que les principales sources d'innovation se trouvaient dans l'adoption de nouvelles lois et règlements (48% comme facteur très important), suivie par de nouveaux mandats pour des services en ligne (40%), de nouvelles priorités dans les politiques publiques (39%) et des coupes budgétaires (37%) (European Commission, 2011).

Compte tenu de notre choix de cadre conceptuel et méthodologique, en démontrant l'existence d'un encadrement propre à la coopération IO, par sa forme et son évolution, nous avons aussi analysé l'encadrement

de la coordination de type hiérarchique, le tout offrant un bon aperçu de l'arrangement général de la coordination de l'État québécois durant la période 1976-2003, ce qui mérite un court développement.

2 / **L'encadrement de la coordination de type hiérarchique des années 1970 jusqu'au début du XXI^e siècle**

Sans surprise, **en 1976**, les relations de type hiérarchique étaient bien établies et diversifiées avec 11 types de relations couvrant huit domaines distincts d'intervention. Dans l'intervalle de temps menant à 2003, quatre types de relations IO de type hiérarchique se sont ajoutés dont deux concernaient la reddition de comptes alors que cinq autres faisaient l'objet d'une transformation, dont trois à deux reprises dans des périodes différentes.

Pour ce qui est des cinq types d'instruments de coordination de type hiérarchique proposés dans la typologie, nous avons vu qu'ils étaient tous utilisés dès 1976 et que leur usage se poursuivra dans toutes les périodes même si le nombre de manifestations que nous avons relevé fléchit à partir de 1976 et demeure relativement stable dans les trois périodes suivantes. Toutefois, de nombreux changements s'observent dans la façon d'utiliser ces instruments.

Dans l'État québécois que nous avons décrit en 1976, on pouvait reconnaître certaines caractéristiques générales du modèle bureaucratique avec une compartimentation des missions que chaque MO s'employait à assumer selon ses pouvoirs, avec une direction centrale du gouvernement très présente dans la gestion administrative des MO, la délégation de pouvoirs aux organisations étant minimale, les contrôles *a priori* constituant la règle et un grand nombre de décisions devant être prises au plus haut niveau de l'État. Afin d'améliorer la coordination d'ensemble et de désengorger le processus décisionnel au Conseil des ministres, une première mesure avait été prise avec la création du Conseil du trésor au début des années 1970, suivie en 1975 par la création de comités ministériels instaurant un nouveau processus décisionnel, filtrant les propositions des ministères et recherchant les consensus avant la présentation des projets au CM.

Au début de son mandat en 1976, le **gouvernement du PQ** tient un discours relevant plusieurs lacunes dans la gestion de l'État, tels les inconvénients du travail en vase clos des ministères, la faiblesse de la coordination des sociétés d'État, les lacunes dans les contrôles des institutions de

la santé, des services sociaux et de l'éducation, ainsi que dans le régime fiscal des municipalités, et exprime sa volonté d'une plus grande prise en charge politique de l'Administration gouvernementale. Parmi les principales mesures prises, mentionnons les mandats confiés aux ministres d'État à la tête de comités ministériels remaniés et instituant une «forme interministérielle de coordination», l'accentuation du rôle prédominant de coordination du PM, l'accroissement du pouvoir de coordination du ministère du Conseil exécutif (MCE) et du CT, le renforcement des contrôles en gestion des ressources humaines par la réglementation, suivi d'un renversement d'orientation favorisant la responsabilisation des MO, le transfert et la délégation de pouvoirs à leur profit, la réduction des contrôles *a priori* au profit de contrôles *a posteriori*; les systèmes de gestion financière pour les réseaux de la santé et de l'éducation sont raffinés pour favoriser une réaction préventive. Le gouvernement accroît considérablement les effectifs du MCE, y compris ceux du cabinet du PM et cette période est marquée par l'amplification du rôle des cabinets politiques et leur contribution à la politisation de la gestion gouvernementale.

Le gouvernement n'hésite pas à ajouter et à remanier les mandats ou les structures des organisations, procède à des réformes administratives dont le leadership est assuré par le MCE et élargit l'autonomie des MO. Utilisant le levier de réorganisation des voies de contrôle, il regroupe les pouvoirs de l'employeur au CT, participe au renforcement du contrôle du pouvoir législatif sur le gouvernement et l'Administration et mène plusieurs réformes qui auront des répercussions sur les contrôles et les moyens des organismes autonomes hors fonction publique. Néanmoins, la transition vers une nouvelle philosophie de gestion managériale est loin d'être achevée, le plan pour une rénovation de l'administration publique en fin de période révélant l'existence de plusieurs lacunes dans le système de coordination gouvernemental, notamment du côté de l'évaluation de la gestion et du régime d'imputabilité.

Le **gouvernement libéral** avait amorcé son premier mandat en 1985 avec la volonté clairement exprimée de modifier le rôle de l'État en laissant plus de place au privé, en privatisant certaines sociétés d'État, en transférant aux instances décentralisées des responsabilités de l'État central et en allégeant la bureaucratie. Il resserre la coordination autour du CM et du premier ministre en s'abstenant de recréer le Comité des priorités, en diminuant le nombre de comités ministériels permanents, en transférant des mandats horizontaux et des effectifs du MCE vers des MO. Il contribue lui aussi à accentuer le contrôle exercé par l'Assemblée nationale du Québec (ANQ) sur le gouvernement et l'Administration. Le

gouvernement se sert plus souvent que ses prédécesseurs de son pouvoir de remaniement des mandats et des structures des organisations: contrairement à ses intentions, il légifère plus que les autres gouvernements, mais parvient à contenir le nombre d'organismes.

Il réorganise les voies de contrôle pour renforcer les dispositions déontologiques pour les ministres et les relations dans le parti, pour accroître l'imputabilité des ministres et des dirigeants administratifs sur leur gestion devant les députés et pour transférer des responsabilités, des charges budgétaires et fiscales aux instances décentralisées. Avec la définition d'attentes à l'égard des SMDO par le Conseil des ministres, ce gouvernement introduit un nouveau dispositif de coordination gouvernementale, renforçant les bases du régime d'imputabilité interne et externe. Il élargit le rôle de coordination politique des cabinets ministériels en leur confiant ouvertement un rôle de vigilance et de contre-poids à l'égard des hauts fonctionnaires, outre de pousser plus avant la politisation de la haute fonction publique. Une première à l'égard de réformes administratives: un comité formé de ministres clés et faisant rapport au PM est constitué pour superviser l'opération de réalignement de l'administration publique. Tardivement, il entreprend de réduire le nombre de MO et les effectifs de la fonction publique. La décentralisation et la déconcentration vers les réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux, ainsi que vers les municipalités, s'accompagnent de la création d'organes et de fonctions de coordination à l'échelle régionale et locale.

Le **gouvernement du PQ** amorce en 1994 son mandat avec la volonté de mettre sur pied un État souverain, puis d'effacer un déficit de plus de six milliards de dollars en quelques années. Il utilise toute l'autorité dont il dispose pour atteindre ses objectifs; il choisit cependant de le faire en misant plus que tout autre gouvernement avant lui sur le partenariat, en recherchant la concertation et la participation, tant à l'interne qu'avec la société civile. En raison d'enjeux changeants et de la succession de trois PM, la composition du CM et l'organisation de ses comités montrent une géométrie variable allant d'un CM restreint et une concentration des pouvoirs entre les mains d'un nombre limité de ministres réunis en Comité de priorités à un CM élargi avec une plus grande participation des ministres au sein de comités ministériels permanents. Le gouvernement se sert autant que ses prédécesseurs de son pouvoir de remanier les mandats et les structures des organisations, et tout en ajoutant de nouvelles missions, il réussit à contenir le nombre global d'organismes au niveau de 1985. Avec un effectif diminué, les cabinets de ministres

continuent de jouer leur rôle de coordination politico-administrative, alors que se maintient le niveau de politisation de la haute fonction publique par rapport au gouvernement précédent.

Le gouvernement change la dynamique en gestion budgétaire en offrant plus de flexibilité aux MO à l'intérieur d'enveloppes fermées, en misant sur une perspective de trois ans, en amenant les MO à établir des liens entre le plan stratégique, le plan de gestion de dépenses et le rapport annuel de gestion. Il réorganise les voies de contrôle pour renforcer les dispositions déontologiques et éthiques touchant les ministres, le personnel de cabinet, les sous-ministres et les administrateurs publics, pour recentrer le rôle du MCE sur les politiques publiques, la planification stratégique et la reddition de comptes interne et accroître le contrôle sur les communications gouvernementales. Les réformes dans le réseau de la santé, s'inspirant de la philosophie de gestion managériale, modifient les relations entre le ministère, les régies régionales et les établissements tandis que de nouveaux organes se voient confier des fonctions de concertation, de planification et de soutien à l'échelle régionale et des grandes villes.

Mais la principale réforme de ces trois périodes du point de vue de la coordination est l'adoption d'un nouveau cadre de gestion gouvernementale qui consacre, après une longue expérimentation, le passage à une coordination plus stratégique, plus en accord avec une philosophie de gestion axée sur la responsabilisation, la gestion par résultats et les services aux citoyens et entreprises. En établissant ce nouveau cadre, le gouvernement vient préciser et expliciter les rôles de coordination centrale joués par le MCE et le CT en matière de politiques publiques et de gestion administrative. Et dans la foulée de ses prédécesseurs, il contribue à accentuer le contrôle que les parlementaires exercent sur l'Administration gouvernementale en l'inscrivant dans la LAP.

L'étude de Bouckaert *et al.* (2010) a montré que les pays de l'OCDE, à compter du milieu des années 1990, renforcent leur capacité de coordination en utilisant à la fois de nouveaux instruments et des formes renouvelées des mécanismes hiérarchique et de réseau, et à un moindre degré, de marché. Ces auteurs estiment que cette consolidation de la coordination entraîne un nouveau couplage du cycle de politique (conception et implantation) et, dans quelques cas, une diminution de la prolifération organisationnelle (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 12).

La synthèse qui précède sur la situation au Québec nous montre que la coordination de type hiérarchique a été profondément modifiée durant cet intervalle d'un quart de siècle au point d'ajouter de nouveaux types

de relations IO à la panoplie qui existaient déjà en 1976, d'en reconfigurer plusieurs autres et d'enrichir les types d'instruments utilisés à l'origine. En engendrant la coopération IO, le pouvoir hiérarchique a modifié la nature même de sa gouverne.

3 / **L'arrangement général de la coordination de l'État québécois des années 1970 jusqu'au début du XXI^e siècle**

Comme nous l'avons démontré, l'encadrement de la coordination hiérarchique a été largement modifié dans l'intervalle analysé; de plus, sa dynamique a été transformée progressivement par l'introduction et l'usage croissant des instruments de coopération IO. Tentons une explication de cette évolution qui ne saute pas aux yeux d'emblée. Si le mécanisme hiérarchique suffisait presque à lui seul à définir le dispositif général de coordination de l'État dans les années 1960 au Québec, ce n'est plus le cas à compter du milieu des années 1970 sans l'apport des mécanismes de coopération IO de réseau et de marché. L'adoption soutenue d'instruments de consultation, de concertation et de partenariat, en imprimant un mouvement ascendant au management directif de haut en bas, a joué un rôle déterminant dans le mixage des flux d'informations et d'influences parvenant aux autorités politiques et administratives. À l'origine de ce changement, on retrouve le constat fait au milieu des années 1970 de la complexité croissante des problématiques gouvernementales et du caractère transversal de plusieurs problèmes de politiques publiques.

Un autre moment charnière dans l'évolution de cette dynamique s'est possiblement produit lorsque les autorités ont pris acte que les leviers hiérarchiques plafonnaient dans la recherche de gains de productivité et qu'il fallait s'en remettre davantage aux MO, soit aux acteurs bien au fait de la réalité de terrain, pour améliorer la qualité des services aux citoyens, apporter les changements qui s'imposent aux programmes et aux opérations pour réaliser les économies budgétaires essentielles à la limitation du déficit budgétaire courant. Tout en élargissant l'autonomie et la singularisation des MO, les autorités enjoignaient aux organisations de modifier leur mode de gestion, ainsi que de se concerter et de s'entraider davantage. Ces changements ne se sont pas faits sans hésitations ou résistances et ont exigé plusieurs cycles annuels d'expérimentation: ils ont révélé bien des obstacles que les autorités politiques et administratives ont levés en concevant de nouveaux instruments de coopération et en modifiant les instruments de type hiérarchie.

Malgré une coordination reposant désormais sur un amalgame d'instruments hiérarchiques et de coopération IO, le gouvernement a toujours la possibilité de faire prévaloir son autorité quand il estime que les circonstances le justifient, mais il laisse en même temps opérer la plupart des instruments de coopération IO qui ne sont pas incompatibles avec son intervention.

En conclusion de leur étude, Bouckaert *et al.* (2010) s'interrogent sur les conditions qui assureraient l'efficacité du recours à divers mécanismes de coordination. Ils estiment que les pays optent délibérément pour une combinaison de ces mécanismes pour quatre raisons : 1) cela compense pour les potentiels effets négatifs et dangers d'un mécanisme unique ; 2) les mécanismes ne sont pas tous appropriés pour une situation particulière ou un environnement donné - avec la spécialisation, le type hiérarchique n'est pas indiqué, les types réseau et marché le sont davantage ; 3) la disponibilité des ressources pour établir la capacité de coordination peut fluctuer dans le temps et selon les secteurs ; 4) cela permet de combiner une spécialisation substantielle avec une haute capacité de coordination (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 267-269).

Nous estimons que ces raisons expliquant le choix des États pour un mélange de mécanismes de coordination valent aussi pour le Québec, ce que nous exprimons de la façon suivante. La mise en place et l'enrichissement des nombreux types d'instruments de type marché et de type réseau ont contribué à améliorer la capacité d'ensemble de la coordination de l'État. Car ces modes de fonctionnement coopératifs sont devenus des compléments, et non des concurrents, au mécanisme hiérarchique, en comblant certaines de ses lacunes, telle l'incapacité à détecter tous les enjeux transversaux à partir d'une position centrale, et en révélant un potentiel de partenariats interorganisationnels souvent imperceptibles pour les autorités gouvernementales.

Et toute proportion gardée, le panier d'instruments de coordination s'est si vite enrichi sur une période relativement courte à l'échelle de l'évolution des États qu'il n'est pas surprenant que des déséquilibres surviennent et nécessitent des correctifs de temps à autre, comme cela s'est aussi produit au Québec. Il faut en outre considérer que si la réflexion conduisant à la mise au point des nouveaux instruments de coordination a duré parfois plusieurs années, l'apprentissage nécessaire pour que les acteurs politiques et administratifs maîtrisent ces outils exige de la formation et de l'expérimentation se déroulant sur plusieurs cycles annuels, les protagonistes de ces changements employant même l'expression *culture organisationnelle* pour souligner l'ampleur de la transformation en cours.

Paradoxalement, si une partie du cadre de gestion gouvernementale révisée depuis les années 1980, et qui s'est déployée pleinement en 2000 avec l'adoption de la LAP, a contribué à établir des passerelles entre les MO, d'autres dispositifs ont participé au cloisonnement en haussant les obligations d'engagement dont chaque MO devait rendre compte. Plus autonomes, ils sont mieux équipés pour coopérer avec d'autres MO, mais la hausse de leurs obligations les incite d'abord à consacrer leurs ressources à accomplir leur mission première, la responsabilité ministérielle et la reddition de comptes dans la hiérarchie poussant aussi en ce sens.

Si la tendance observée se maintient au Québec, au vu du cadre en vigueur en 2003 et avec ce que nous connaissons de l'évolution depuis lors, nous pouvons avancer que l'encadrement de la coopération IO continuera de s'enrichir par de nouveaux types d'instruments, de manifestation et de relation IO, et qu'il en sera de même de la coordination hiérarchique, rendant la coordination d'ensemble de plus en plus multifacette.

4 / **Une définition opérationnelle de la coopération interorganisationnelle**

À partir de l'éclairage de la recension des écrits et d'un inventaire que nous avons réalisé des types de relations IO sur l'axe horizontal et sur l'axe vertical prévalant dans l'administration publique québécoise en 2012, nous avons esquissé une définition que nous voulions plus adaptée aux relations IO entre les ministères et organismes, les définitions proposées ne faisant pas consensus et ne couvrant pas bien la situation des rapports entre les entités d'un État. Même si notre examen systématique des périodes s'est arrêté à la situation en 2003, nous avons constaté la présence des mêmes types de relations en vigueur en 2012 (à une exception près) et avec l'appui de l'ensemble de nos résultats, nous estimons que la définition que nous proposons décrit concrètement la coopération IO dans le contexte de l'Administration québécoise :

Par coopération interorganisationnelle dans l'administration publique québécoise, nous entendons l'action concertée de plusieurs organisations (et de leurs représentants reconnus) s'engageant sur une base égalitaire et horizontale dans un ou plusieurs types de rapports - assistance à un autre MO, consultation d'un autre MO, contribution à la mission d'un autre MO, échange d'information, échange de ressources, mise en commun de ressources

dans un but spécifique, reddition de comptes à un autre MO, transmission d'un avis - en vue de faire face à des enjeux liés à leur mission, qu'elles estiment ne pas pouvoir affronter isolément, ou pas aussi facilement seules.

Cette définition liée à un contexte d'administration particulier fait ressortir les domaines de relations IO en usage et expose des dimensions fondamentales pour comprendre le phénomène en répondant aux questions clés du quoi, du pourquoi, du qui et du comment. Nous pouvons en tirer une définition générale en soustrayant les particularités propres au cas québécois.

5 / **Une comparaison de la trajectoire de la coordination et de la coopération IO au Québec avec celle de certains pays de l'OCDE**

Deux de nos sous-questions de départ visaient à comparer l'évolution de la coordination/coopération au Québec à celle de certains pays de l'OCDE. Rappelons d'abord l'état de l'évolution pour certains pays de l'OCDE, puis celui du Québec avant de procéder à la comparaison des trajectoires.

Dans quatre pays de l'OCDE, l'étude de Bouckaert *et al.* (2010) relève, pendant une période d'une dizaine d'années, une augmentation de la spécialisation et de la fragmentation dans la prestation des services de l'État, le tout associé à un accroissement des mécanismes de types marché et réseau et à un affaiblissement concomitant du mécanisme de type hiérarchique, suivi vers la fin des années 1990, d'un déclin des mécanismes de marché et d'un renforcement du mécanisme hiérarchique¹. Sans toutefois que le dispositif d'ensemble revienne à sa position de départ, la spécialisation et la fragmentation demeurant, ainsi que l'autonomie et la flexibilité accordées aux organisations de l'État, mais avec des instruments de type hiérarchique ajustés pour un contrôle plus efficace. Cette étude nous informe, par ailleurs, que d'autres pays ne suivent pas cette voie : leur trajectoire est qualifiée de « linéaire » étant donné qu'ils optent pour une expérimentation plus lente des mécanismes de marché et de réseaux sans relâcher l'emprise du pouvoir hiérarchique. Les auteurs concluent à l'existence d'une trajectoire sinueuse empruntée par un

1 Pour une présentation plus détaillée de la situation de la coordination et de la coopération dans sept pays de l'OCDE, consulter notre thèse au chapitre 8, section 8.3.1 (Bazinet, 2017).

groupe de quatre pays associés au nouveau management public (NMP): Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni. Les pays moins associés au NMP, Belgique, États-Unis et France, présentent une trajectoire linéaire. En outre, les auteurs relèvent que tous les pays semblent favorables à une plus grande autonomie pour les organisations, mais avec une meilleure coordination du central (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 264-265).

Qu'en est-il au Québec²? Les résultats de notre recherche nous amènent à conclure que la trajectoire suivie par l'État québécois est plus proche de la figure linéaire que du mouvement sinueux des quatre pays de l'étude de Bouckaert *et al.* (2010) ayant le plus appliqué la philosophie du nouveau management public. Nous avons constaté que la spécialisation de l'État québécois était déjà très prononcée en 1976, fruit de la création de nombreux organismes et réseaux depuis le début des années 1960, et que cette spécialisation s'est poursuivie sous le gouvernement du PQ jusqu'en 1985 pour se stabiliser sous les gouvernements du PLQ de 1985 à 1994 et du PQ de 1994 à 2003, les ajouts d'organisme étant compensés (en nombre) par la suppression d'autres organismes sans que les missions disparaissent pour autant (sauf exception).

Tout comme dans les pays examinés par Bouckaert *et al.*, le mécanisme hiérarchique était encore nettement dominant à la fin des années 1970 au Québec et les mécanismes de marché et de réseau jouaient un rôle encore modeste dans la coordination de l'État. Les hauts dirigeants politiques et administratifs étaient à l'affût de nouvelles théories de gestion et d'expériences tentées par d'autres gouvernements au Canada comme à l'étranger et ils ont montré très rapidement et clairement leur intérêt pour le courant du NMP et ses stratégies, sans toutefois l'adopter d'emblée. Nous avons noté que dans les périodes 1976-1985 et 1985-1994, les gouvernements du Québec avaient considérablement élargi l'utilisation des instruments de coordination par réseau et, dans une moindre mesure, les instruments de type marché, avec pour conséquence un meilleur potentiel de lecture des enjeux interministériels et de coopération IO.

Mais ce mouvement dans la configuration de la gouverne a également entraîné un certain recul du pouvoir hiérarchique, avec toutefois une reprise de contrôle du gouvernement au début des années 1990 avec le renforcement des instruments de type hiérarchique: d'une part, en intervenant avec des mesures très fermes, directives et à court terme et, d'autre part, en mettant en place des mécanismes de longue durée,

2 Pour un exposé exhaustif de l'évolution sous chacun des mécanismes de coordination/coopération et des motifs sous-jacents à cette évolution, consulter notre thèse au chapitre 8, section 8.3.2 (*ibid.*).

sous forme de définition d'attentes de gestion et de reddition de comptes susceptibles de permettre au gouvernement et aux organismes centraux de faire une meilleure lecture de l'évolution de la gestion gouvernementale et d'effectuer une coordination plus avisée. Après des décennies d'expérimentations, les rectifications majeures à l'ensemble des mécanismes de coordination seront apportées avec l'adoption du nouveau cadre de gestion en 2000 qui rehausse le niveau du pouvoir de coordination hiérarchique et le complète en donnant plus de place et de portée aux mécanismes de coopération IO de types réseau et marché.

Nous sommes bien loin ici du schéma adopté par les pays ayant le plus adhéré au NMP avec des privatisations massives et la création d'agences autonomes de services ou d'organismes externes chargés de proposer au gouvernement des politiques publiques majeures.

Si la trajectoire conduisant à plus de décentralisation, de déconcentration, d'autonomie et de flexibilité se perçoit très bien dans l'expérience québécoise depuis les années 1976, le mouvement se fait progressivement, en misant sur des modifications législatives, réglementaires et des règles administratives de même que sur le changement de culture de gestion, par la formation, l'expérimentation et le respect des rythmes des organisations invitées à se transformer, non pas en important tels quels des schèmes réputés du privé ou d'autres gouvernements, mais en les adaptant au contexte de l'administration publique québécoise.

Ce mouvement de transformation, quoique bien amorcé, est loin d'être complété et encore moins consolidé en 1994; la période subséquente sera décisive pour ancrer dans les dispositifs les plus officiels (la loi notamment) l'essentiel du nouvel encadrement de coordination et de coopération IO qui gouvernera l'État québécois durant les décennies suivantes (jusqu'à la fin de la rédaction de cet ouvrage tout au moins). Durant la période 1994-2003, les gouvernements du PQ tenteront de trouver des moyens d'offrir plus d'autonomie et de flexibilité aux MO, d'abord en expérimentant diverses formules organisationnelles, puis en inscrivant les allègements et nouveaux moyens demandés par les MO dans la Loi, tout en les obligeant à prendre une série d'engagements publics demeurés optionnels jusque-là.

Dans les pays ayant connu le plus fort mouvement vers la flexibilité suivi d'un mouvement de reprise en main par le pouvoir hiérarchique, Bouckaert *et al.* constatent aussi que le pendule n'est pas revenu au point de départ des années 1980, une bonne part de la spécialisation et de la flexibilité étant maintenue; les auteurs ont qualifié cette prise de position

de tentative de réconcilier un meilleur contrôle stratégique de l'appareil étatique avec la flexibilité et l'autonomie associées à la prestation de services. Nous estimons que cette explication est valable pour le Québec et qu'elle est particulièrement perceptible dans les dispositions de la LAP de 2000 : cette loi comprend, d'une part, plusieurs articles qui prévoient des mécanismes d'ententes entre le CT et les MO pour obtenir plus de flexibilité de gestion contre des engagements de résultats et introduit, d'autre part, plusieurs autres dispositifs obligeant les MO à plus d'engagements et de reddition de comptes à l'égard des citoyens, du gouvernement et des organismes centraux.

Ce qui était sous le mode incitatif auparavant devint obligatoire pour tous les MO désignés et plusieurs années de rodage furent accordées pour que ces nouvelles mesures atteignent, en principe, leur pleine portée. Ce n'est pas la fin de l'évolution du cadre de coordination gouvernementale puisque le gouvernement libéral de 2003 à 2012 élaborait un plan de « modernisation de l'administration publique » et créa plusieurs organismes chargés de modifier la dynamique des services à la population (avec Services Québec) et des services à l'Administration (avec le Centre des services partagés du Québec et l'Agence des partenariats public-privé, intégrée en 2009 à Infrastructure Québec), organismes qui ont vu leur mandat se transformer durant la même période et par la suite.

6 / **Les facteurs et acteurs déterminants dans les changements**

Maintenant, qu'est-ce que notre recherche nous permet de conclure quant à notre proposition de départ à deux volets?

6.1 / **Les facteurs internes ou externes comme moteurs de changement**

Nous nous demandons si les facteurs qui ont amené les changements à l'encadrement de la coopération IO (et de la coordination hiérarchique) proviennent surtout d'une dynamique à l'intérieur de l'administration publique ou résultent d'une interaction entre l'État et la société ou encore des influences venant de l'extérieur du territoire : en d'autres termes, le changement est-il suscité par des phénomènes internes à l'État ou par des pressions exercées par son environnement? Bouckaert *et al.* (2010) ont découvert que les stratégies de coordination variaient selon leur degré d'imbrication dans des initiatives politiques officielles ou des programmes de réformes du secteur public (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 256).

Ces auteurs semblent également indiquer que sous l'effet du NMP, l'accent a été mis sur les réformes administratives internes, alors qu'au déclin de ce courant, avec l'accent mis sur la gouvernance comme paradigme de réformes émergent, l'intérêt se porte plutôt à l'extérieur sur les relations entre l'État et les autres segments de la société en vue de formuler et d'implanter les politiques (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 88). Ils ont observé que la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ont mis en œuvre les stratégies de coordination les plus politiquement explicites des sept pays, avec un management surtout descendant, mais aussi avec des essais pour inciter à des initiatives spontanées sur le plan administratif pour la collaboration et la coordination entre les organisations du secteur public (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 256).

Un autre constat final des auteurs mérite notre attention : ce serait une erreur de considérer la spécialisation comme seul et unique moteur de changement en coordination, plusieurs autres enjeux apparaissant dans les années 1990 pour le stimuler. Notre recherche permet de repérer au Québec l'influence de sept des onze types d'enjeux mentionnés : 1) l'internationalisation ; 2) l'implantation des nouvelles technologies de l'information et le gouvernement électronique ; 3) la déréglementation ; 4) l'importance des objectifs de politique horizontale (égalité des chances, développement durable...) ; 5) le besoin d'une plus grande coopération dans la prestation des services ; 6) les crises et le management d'urgence ; 7) les problèmes de contrôle et de transparence dans le management (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 255). Cinq de ces enjeux (1 à 4 et 6) proviennent de l'extérieur de l'État, alors que les enjeux 5 et 7 relèvent davantage de la dynamique interne.

Plusieurs des principaux facteurs qui ont contribué aux changements à la coopération IO et à la coordination au Québec sont des enjeux de société. Ainsi, durant les trois périodes, le statut constitutionnel du Québec a mobilisé les gouvernements, le PQ organisant à deux reprises un référendum sur l'indépendance et le PLQ consacrant des efforts importants durant ses mandats pour modifier la Constitution. Au-delà de ces entreprises, la révision du rôle de l'État a été au cœur de toutes les périodes avec ce que cela implique de consultation, de partenariat, de modifications aux institutions et de privatisations. Les accords commerciaux et de libre-échange ont aussi amené l'État à ajuster ses structures et son fonctionnement. Certains enjeux de politiques publiques à portée transversale ont aussi influé sur la nécessité d'un traitement interministériel des problématiques et des réponses. La lutte contre les effets de deux crises économiques importantes et contre le déficit budgétaire annuel persistant a entraîné sa part de changements dans l'arrangement de coordination.

Nous avons observé également, et à plusieurs reprises, les effets de l'importance que les élus accordaient aux services aux citoyens et aux entreprises. Alors que Bouckaert *et al.* (2010) situent vers la fin des années 1990 l'accent mis sur la gouvernance comme paradigme de réformes émergent - l'intérêt se porte plutôt à l'extérieur sur les relations entre l'État et les autres segments de la société en vue de formuler et d'implanter les politiques -, nous avons constaté qu'au Québec cette approche s'est développée plus tôt, durant la période 1976-1985, s'est maintenue avec une intensité moindre dans la période suivante, pour culminer dans la période 1994-2003.

Au regard de l'appareil étatique, sous l'angle des facteurs internes, nous avons vu l'importance significative que revêtaient pour les dirigeants politiques les enjeux de services aux citoyens, de guidance et de contrôle des organisations publiques, d'intégrité, de compétence et mobilisation du personnel, de partenariat et de productivité. Par ailleurs, nous avons observé des facteurs liés à la dynamique des réformes administratives qui mobilisaient les autorités administratives. La volonté d'instaurer une approche plus concertée entre les ministères et la création des ministres d'État ont entraîné une réorganisation des services du MCE avec un ajout important de ressources et la création de nombreux groupes de travail interministériels. Après que la volonté du gouvernement de renforcer le régime du mérite et l'intégrité de la gestion eut contribué à rigidifier les processus administratifs et devant les difficultés rencontrées, les dirigeants des MO ont convaincu les autorités centrales de la nécessité d'y apporter des changements importants.

La nouvelle philosophie de gestion qui s'articula avec l'adoption de la Loi sur la fonction publique (LFP) de 1983 va soutenir le programme de réformes administratives pour les périodes subséquentes. Avec le plan de rénovation déposé en 1986, les dirigeants administratifs établissaient un bilan de la situation et dressaient la liste des lacunes et des actions à poser pour y remédier. Si le nouveau gouvernement élu en 1985 l'ignora le temps des travaux des comités de sages et des quelques suites à leurs recommandations, il laissa le soin au MCE de s'y référer par la suite pour poursuivre la transformation dans la gestion, amorcée par le changement de loi. Si les MO voyaient d'un bon œil le fait d'avoir plus d'autonomie, plus de pouvoirs, plus de délégation et moins de contrôles *a priori*, l'empressement était moins au rendez-vous quand il a été question de mettre en place la reddition de comptes interne et externe. Les autorités centrales furent sensibles aux nombreux apprentissages requis par les autorités et les gestionnaires des MO, en respectant les rythmes et moyens différents des organisations, mais aussi en fournissant soutien et formation. Parmi

les principaux enjeux, mentionnons le développement d'une nouvelle vision des défis émergents pour l'État, les nouvelles compétences managériales à acquérir, les nouveaux outils à apprivoiser, la mobilisation du personnel à réaliser, les ajustements à l'interface politico-administrative et l'adaptation à l'imputabilité croissante.

La commission Lemieux-Lazure en 1990 réactiva le programme des réformes administratives sur fond d'amélioration de la qualité des services et de recherche d'économies. Le plan de réalignement mit l'accent sur l'examen des coûts de revient des produits et services sur fond de lutte contre un déficit budgétaire annuel croissant et de compressions d'effectifs sans précédent. Avec un nouveau gouvernement en 1994, le programme de réformes mit l'accent sur la gestion par résultats et les autorités administratives expérimentèrent différentes formules en ce sens en plus de modifier encore le cadre de gestion en vigueur depuis les années 1980. Elles en vinrent à la conclusion que le cadre de gestion était dépassé, qu'il fallait le réviser en profondeur et parvinrent à en convaincre le gouvernement. Forts des expériences menées depuis deux décennies, les dirigeants administratifs disposaient d'un solide matériel pour proposer aux dirigeants politiques les nouveaux dispositifs légaux, réglementaires et administratifs pour articuler ce nouveau cadre de gestion, un chantier qui allait occuper le programme de réformes durant plusieurs années, un travail qui a donné lieu à un encadrement qui, pour l'essentiel, est encore en place en 2018.

Et si nous nous posions la question suivante : À quelle ampleur de changement aurions-nous assisté en l'absence de facteurs externes et sous l'impulsion de la seule dynamique interne ? En nous fondant sur l'évolution observée jusqu'en 1976, nous pouvons penser que le cheminement des réformes administratives se serait poursuivi à un rythme prudent, surtout tourné vers des enjeux de gestion interne, comme l'amélioration des processus et de l'outillage (informatique notamment), mais que les autorités administratives ne se seraient pas attardées outre mesure à des enjeux liés à l'amélioration des services aux citoyens et à la reddition de comptes.

Bref, contrairement à notre hypothèse de départ, les facteurs externes ont pesé plus lourdement que les facteurs internes comme moteurs de changement dans l'encadrement de la coopération IO et de la coordination. Et comme le Québec de cette période était très ouvert aux courants de pensée et aux expériences en vogue dans les pays de l'OCDE, les autorités politiques et administratives disposaient d'un matériel abondant pour articuler des stratégies en réponse aux défis qui se posaient à la société et à l'État.

Ce qui ne veut pas dire que l'État québécois adopta d'emblée les stratégies et pratiques externes, véhiculées notamment avec le NMP. L'étude de Bouckaert *et al.* (2010) nous a montré que les pays ayant moins adhéré au NMP affichaient une trajectoire d'évolution plutôt linéaire, tout comme le Québec. En analysant le changement, la réforme administrative et la source de l'innovation dans les administrations gouvernementales du Canada en 1988, à l'aide du point de vue de praticiens membres de l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC), M. Gow a résumé la dynamique qui ressortait de l'enquête en ces termes :

Malgré la grande diversité de formation et de carrières, les membres ont affiché un degré élevé d'unité de pensée concernant l'administration publique comme activité pratique dominée par les praticiens. C'est un monde de nuances où le changement se fait, certes, mais jamais exactement comme prévu et rarement sous la gouverne d'une théorie (Gow, 1989, p. 382, notre traduction).

Se concentrant plus tard sur l'introduction de 15 innovations dans les administrations canadiennes, M. Gow observa dans son ouvrage *Learning from Others* que le Québec se classait troisième pour avoir adopté 9 des 15 innovations, après le gouvernement fédéral et l'Ontario, qu'il n'était jamais parmi les trois premiers à le faire, surveillant la façon dont les leaders s'en tiraient, puis agissant à sa manière et non en les copiant (Gow, 1994, p. 80-82).

6.2 / **Les acteurs les plus déterminants dans le déclenchement des changements**

Nous avons fait l'hypothèse que les membres du gouvernement les plus impliqués dans la gouverne centrale de l'État jouent un rôle plus déterminant dans le déclenchement de l'action menant à l'introduction et à la consolidation de l'encadrement de la coopération IO dans l'administration publique québécoise que les autres membres de l'Assemblée nationale et les hauts dirigeants de l'administration publique. À notre surprise, les résultats de cette recherche désignent plutôt dans ce rôle **les députés qui ne sont pas membres du gouvernement**, dans l'exercice de leurs activités parlementaires, bien que les ministres les plus impliqués dans la gouverne centrale de l'État et les hauts dirigeants administratifs jouent un rôle essentiel dans la préparation et la réalisation de ces changements.

En effet, nous avons vu que le premier coup de barre dans l'évolution du cadre de gestion a été donné en 1982 par les travaux de la commission parlementaire spéciale (Bisaillon) chargée par le gouvernement d'examiner la Loi sur la fonction publique (LFP) qu'il venait à peine de faire adopter à la fin de 1978 et qui suscitait une grande insatisfaction dans l'Administration. Les consultations, les recherches et les auditions menées par les membres de cette commission ont permis au gouvernement d'obtenir une analyse critique de la situation et des propositions qu'il s'est empressé d'appliquer pour la plupart et qu'il a pu inscrire dans une loi transformée qui introduisait un virage majeur dans le cadre de gestion gouvernementale. Les membres de la commission avaient insisté sur le caractère non partisan de leurs travaux et conclu que leur travail pouvait, au-delà de l'exercice du contrôle et de la surveillance inhérents à leur mandat, aider le gouvernement à améliorer le fonctionnement de l'Administration au bénéfice des citoyens qui n'obtenaient pas la pleine mesure des services auxquels ils avaient droit.

Un deuxième moment marquant dans l'évolution du cadre de gestion fut également provoqué par les députés quelques années plus tard. Par une clause inscrite dans la LFP de 1983, une autre commission parlementaire (Lemieux-Lazure) fut conviée à examiner le bilan de l'implantation de la Loi après cinq ans, sur la base d'un document préparé par le CT. Les travaux préparatoires de la Commission et les auditions qu'elle mena donnèrent lieu à des critiques de plusieurs députés à l'endroit du président du CT; ces critiques n'épargnèrent pas les représentants des organismes centraux et les sous-ministres, que les membres de la Commission ne trouvaient pas suffisamment collaboratifs ou éclairants. Blâmer le CT pour avoir tenté de gêner les consultations de la Commission auprès des SMDO, pour son manque de leadership dans l'implantation de la LFP et pour avoir abandonné les efforts consentis antérieurement pour améliorer les services aux citoyens et, par ailleurs, reprocher au Secrétaire général du gouvernement et aux sous-ministres leur résistance à rendre des comptes sur leur gestion administrative devant les élus, toujours dans le cadre d'un exercice qui se voulait non partisan, tout cela démontrait un esprit critique sans précédent chez les élus à l'égard du gouvernement et des hauts dirigeants de l'Administration quant à la gestion gouvernementale.

Les résistances et les réticences du gouvernement et des autorités administratives commencèrent à fléchir avant la fin des auditions de la Commission lorsque le président du CT annonça une politique d'amélioration de la qualité des services. Après la publication du rapport de la

Commission, le gouvernement entreprit de mettre en œuvre la plupart de ses 47 recommandations. L'imputabilité interne des SMDO devant le MCE fut instaurée sur la base d'attentes précisées annuellement par le CM. Les résistances au sein du CM étant plus grande à l'égard de l'imputabilité externe, il fallut plus de temps avant que le gouvernement n'y consente (1993), laissant toutefois un député membre de son parti présenter et défendre un projet de loi pour l'imposer, une procédure exceptionnelle.

La haute influence que nous reconnaissons aux membres de la Commission tient, au-delà de ses travaux, à l'effet remarquable de ses recommandations sur les réflexions, les activités et les décisions du gouvernement et des organismes centraux durant toute la décennie et qui mènèrent en 2000 à l'adoption d'un nouvel encadrement législatif de la gestion avec la Loi sur l'administration publique et la révision de nombreuses autres lois, dont celle de l'administration financière. Au chapitre de l'encadrement institutionnel de l'imputabilité, si les membres de la Commission ne parvinrent pas à faire consensus sur l'imputabilité des sous-ministres devant les élus, ils constatèrent qu'une partie de la responsabilité revenait aux législateurs et ils formulèrent six recommandations à l'ANQ pour qu'elle se donne les moyens de jouer pleinement son rôle en la matière.

À un moindre degré, l'influence des députés se fit aussi sentir dans la préparation de l'autre moment déterminant que constitue l'instauration d'un nouveau cadre de gestion gouvernementale en 2000. Le premier organisme appelé à rendre des comptes en vertu de la loi de 1993 compara en mars 1994. Après le changement de gouvernement, l'ANQ décida de spécialiser une commission parlementaire en matière d'imputabilité (Commission de l'administration publique - CAP) qui s'employa à un exercice continu d'auditions de MO, dans un esprit non partisan et en vue de permettre aux dirigeants administratifs d'approprier le processus. La CAP se saisit de problématiques interministérielles, entendit plusieurs SMDO ensemble, reconnut des problèmes de coordination, poussa les dirigeants à apporter des correctifs et à l'informer des suites données et releva des lacunes dans le processus d'imputabilité, le tout étant résumé dans le rapport qu'elle produisit tous les six mois. Il est clair que les enseignements tirés des travaux de la Commission ont servi à la rédaction de la LAP, au premier chef par la reconnaissance de la contribution des parlementaires à l'action gouvernementale et à l'amélioration des services aux citoyens inscrite dans le premier article de la Loi. Avec l'expérience qu'ils avaient acquise, les députés jouèrent un rôle important lors des auditions sur le projet de LAP, puis dans la discussion menant à l'adoption de cette loi et de la Loi sur l'administration financière qui la complète.

Comme nous l'avons mentionné, les membres de la CAP se montrèrent plutôt satisfaits du cadre de gestion établi en 2000 lors d'un premier bilan en 2006, puis d'un exercice similaire quoique plus sommaire en 2011; les changements à la LAP envisagés par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et présentés à la CAP en 2006 n'eurent pas de suite, tout au moins jusqu'en 2018. On pourrait y voir un indice additionnel confirmant notre analyse: pas de tournant significatif dans l'encadrement de la coopération IO et de la coordination d'ensemble sans une analyse critique d'importance et des recommandations de la part des élus dans le cadre de leurs activités parlementaires.

Ce verdict en faveur des parlementaires ne doit pas faire oublier les prises de position de deux premiers ministres, l'un ayant définitivement lancé le mouvement favorable à la coopération IO en 1976 par son constat sur le phénomène du cloisonnement et ses premières décisions promouvant le travail de concertation et interministériel, et l'autre en 1998 par le constat d'un cadre de gestion gouvernementale dépassé et son engagement électoral à le renouveler.

À n'en pas douter, les **membres du gouvernement les plus impliqués dans la gouverne centrale de l'État**, souvent sous la pression des parlementaires comme nous l'avons vu, jouent un rôle déterminant dans la décision première d'introduire des changements à l'encadrement de la coopération IO et de la coordination. Ce rôle se manifeste dans la promotion du changement et dans le processus d'approbation quand il s'agit de décisions nécessitant le recours au CM ou à la législation. Si le premier ministre est toujours dans le coup, soit par son action directe ou son accord comme chef de gouvernement, le président du CT est l'autre principal acteur en cette matière à compter de la fin des années 1990 en raison de la disparition des autres ministères et organismes centraux impliqués dans la gestion des ressources. Alors que le ministre de la Fonction publique a déployé plusieurs années de travail pour faire adopter la LFP de 1978, la ministre qui lui a succédé en a fait autant pour la refondre profondément en 1983 et faire disparaître son ministère. Le président du CT dut défendre en 1990 devant l'ANQ le bilan de l'implantation de la Loi et le leadership de son organisation avant de faire approuver de nombreuses décisions modifiant le cadre de gestion puis, dans son rôle subséquent de PM, il prit d'autres décisions touchant la structure et le fonctionnement des MO. Le rôle joué par le président du CT sous le gouvernement de M. Bouchard fut aussi important, d'abord pour convenir des limites atteintes par le cadre en vigueur, puis pour en définir un autre, en faire la promotion, la défense, et veiller au début de son implantation.

Quant aux autres ministres du gouvernement, ils furent impliqués à un degré moindre dans ces changements, certains plus que d'autres, comme les membres du comité ministériel concerné, étant engagés dans les discussions préparatoires aux décisions, alors que tous les ministres étaient concernés par leur mise en œuvre, les ministres responsables de réseaux étant plus sollicités dans certains changements.

À l'égard des **autorités administratives**, nous avons mis au jour plusieurs événements montrant qu'elles ont joué un rôle important pour préparer et soutenir ces changements. Elles ont d'abord joué un rôle de sensibilisation aux problématiques de gestion auprès des autorités politiques: le nombre de changements aux lois touchant le cadre de gestion gouvernementale durant ce quart de siècle requerrait la mobilisation des autorités gouvernementales, et les autorités administratives ont dû se montrer convaincantes, car ces lois suscitent peu d'intérêt dans le public et donc chez les ministres. Dans un rayon qui incombait plus naturellement aux organismes centraux, rappelons que la réforme administrative est demeurée à leur programme tout au long des périodes étudiées, avec des moments forts suivis de périodes de consolidation, mais aussi de courtes périodes creuses. Le MCE a conservé le leadership de la réforme administrative de la fin des années 1970 à la fin des années 1990 en affichant clairement ses velléités avec une unité administrative consacrée à cette mission, pour le partager avec le CT à partir de 1999.

Mais la gestion et la réforme administrative ne sont plus l'apanage des autorités administratives comme c'était le cas dans les années 1960. L'intérêt qu'y portent les autorités politiques s'accroît avec leur sensibilité aux difficultés rencontrées par les citoyens et les entreprises dans leurs relations avec l'État, avec les problèmes d'équilibre budgétaire, la révision du rôle de l'État et le statut constitutionnel du Québec. Comme nous l'avons démontré, la politisation de la gestion gouvernementale s'est accrue à plusieurs niveaux durant ces périodes, notamment avec l'augmentation des nominations partisans dans la haute fonction publique et le rôle plus interventionniste des cabinets politiques dans la gestion gouvernementale.

Les autorités politiques ayant fait le choix d'ajouter le mouvement ascendant à leur pouvoir hiérarchique, de miser sur le partenariat et la mobilisation de l'ensemble des employés, les autorités des MO, les représentants des syndicats et associations d'employés et les groupes de gestion de ressources ont pu révéler publiquement les difficultés qu'ils éprouvaient dans l'application du cadre en vigueur et proposer des pistes de solutions. Par leur écoute, les autorités administratives centrales ont

accordé beaucoup d'influence aux sous-ministres réunis régulièrement autour du Secrétaire général du gouvernement et au sein de nombreux comités orientant et validant les changements incombant aux organismes centraux. À d'autres paliers, sous les sous-ministres et les dirigeants d'organismes, d'autres groupes de travail interministériels, animés ou soutenus par les organismes centraux, passaient au crible tout projet de changement aux lois, aux règlements, aux directives et autres textes liés au cadre de gestion.

C'est ainsi que les changements visant à adopter la nouvelle philosophie de gestion et l'expérimentation des nouvelles pratiques se sont effectués lentement, sous l'effet combiné de plusieurs facteurs dont le poids relatif est difficile à déterminer, notamment la disparité des moyens entre les MO, le respect des rythmes et différences des MO par les organismes centraux, l'ampleur des changements requis aux pratiques administratives et aux comportements des acteurs et la résistance d'une partie des autorités administratives et des gestionnaires à une gestion plus participative et plus exigeante individuellement sur le plan des engagements et de la reddition de comptes.

7 / **Les liens entre nos résultats et d'autres recherches**

Parmi les liens que nous pouvons établir avec d'autres recherches, outre les nombreuses comparaisons déjà faites avec la recherche de Bouckaert *et al.* (2010), certains de nos résultats viennent faire écho à leurs conclusions, en les confirmant, en les éclairant ou encore en s'en éloignant. Évoquons ici ces principaux liens.

Confirmant les vues d'Olsen (2006) pour qui l'organisation bureaucratique est une part du répertoire de formes de coordination, tout comme les organisations de type marché et réseau, qui coexistent dans les États, et les recherches de Christensen et Laegreid (2008) concluant que les différentes formes de coordination représentent des dimensions qui se complètent au lieu de s'exclure, nos résultats montrent en plus la façon dont ce mélange des formes de coordination hiérarchique et de coopération IO peut s'accomplir et se modifier sur une période d'un quart de siècle. Cependant, à la différence de ces auteurs, nous n'avons pas trouvé que la coordination horizontale dispose de moins de leviers instrumentaux dans le cas québécois que la coordination verticale, pas plus que nous pouvons endosser leur constat sur le peu d'influence des acteurs stratégiques dans les différentes stratégies de coordination.

Dans la même veine, nos résultats fournissent des indications sur les principales parties du modèle bureaucratique décrit par Weber (1968) qui sont affectées par l'introduction des formes de marché et de réseau, l'autorité hiérarchique et les champs de compétence fixes, et apportent une réponse à la question qu'il se posait sur l'origine des facteurs qui influencent le plus l'évolution de l'organisation bureaucratique (ici les facteurs externes).

Plusieurs changements introduits dans l'organisation québécoise en matière de coopération IO et de coordination peuvent être qualifiés d'innovations et nous avons vu, confirmant ainsi les analyses de M. Gow, que si le Québec a appris des autres, il ne s'est pas contenté de les imiter, mais a plutôt adapté les idées et pratiques qui lui convenaient à son cadre de gestion. Nous avons mentionné plus haut les liens entre nos résultats et l'enquête de l'Union européenne sur l'origine des innovations.

En suivant la piste proposée par Barbara Gray (2008) sur les facteurs favorables ou défavorables à la collaboration et ceux sur lesquels les acteurs n'avaient pas de contrôle (facteurs institutionnels ou sociétaux), nous avons fait valoir que nos résultats montraient cependant que les acteurs pouvaient avoir, sur une moyenne ou longue période, une influence sur certains facteurs institutionnels en incitant les instances concernées à apporter des modifications au cadre de gestion.

La théorie de l'avantage collaboratif et de l'inertie collaboratrice de Huxham et Vangen (2005) et leurs différentes propositions sur la pratique de la collaboration ont été utiles à notre cheminement ; elles le sont davantage pour les recherches liées à des projets de coopération ou, pour les praticiens, dans leur mise en œuvre, comme nous l'illustrerons dans le chapitre 10. Il en va de même des travaux de Bardach (1998) décrivant les composantes objectives et subjectives de la capacité collaboratrice IO, des caractéristiques des organisations réseau et du nouveau profil des leaders en coopération exposé par Boltanski et Chiapello (1998), un profil que documentent aussi Huxham et Vangen (2005). Nous exploiterons ces idées dans les deux prochains chapitres traitant de la pratique de la coopération IO.

Des enseignements en matière de coopération IO et de coordination pour les acteurs politiques

Résumé

- › Lors d'un prochain bilan exhaustif du cadre de gestion gouvernementale : se rappeler le rôle clé joué par les parlementaires dans un forum qui se voulait non partisan et les moyens variés qu'ils ont utilisés pour mener une réflexion approfondie avec les parties prenantes.
- › C'est lorsque les élus mènent leur investigation sur des questions fondamentales que les changements majeurs se produisent en matière de coopération IO et de coordination.
- › Ces changements n'ont pas pu se réaliser sans une contribution de trois formes de pouvoir, législatif, exécutif et administratif, chacun agissant dans sa sphère d'interventions, mais collaborant avec les autres institutions.
- › Le leadership du ministère du Conseil exécutif s'est avéré un facteur majeur dans les réformes administratives, avec l'appui du Secrétariat du Conseil du trésor.
- › Les changements apportés à la coordination et à la coopération IO ont des effets sur l'approche globale de la coordination de l'État, d'où l'utilité d'une entité, au plus haut niveau du gouvernement, chargée de faire une réflexion continue sur la coordination et la coopération IO.
- › Les dirigeants ont intérêt à soupeser un paramètre important, soit la complexité d'un changement, un facteur souvent mésestimé dans les réformes antérieures.

- › Le discours et les actions des acteurs politiques peuvent être à l'origine de projets de coopération IO ou, au contraire, peuvent inciter les acteurs administratifs à s'abstenir de s'engager dans cette voie.

Le présent chapitre ainsi que le suivant constituent un ajout à notre thèse et vise à en tirer certains enseignements qui pourront nourrir la réflexion et l'action des acteurs politiques et administratifs de l'État québécois en matière de coopération IO et de coordination. Ce chapitre s'adresse au premier chef aux acteurs politiques et le suivant, aux administrateurs publics, aux gestionnaires et aux praticiens de l'administration publique. Car la coopération IO et la coordination au sein de l'État ne concernent pas uniquement les acteurs administratifs; comme les chapitres précédents l'ont démontré, les acteurs politiques y jouent un rôle déterminant, notamment dans la définition de l'encadrement officiel, qui constitue l'armature de ces fonctions essentielles, et dans l'activation de certains leviers. Certains traits marquants de l'évolution des dernières décennies au sein de l'État québécois méritent d'être relevés et de servir de repères aux acteurs politiques du temps présent. Car la montée constante de la place accordée à la coopération IO dans le fonctionnement de l'État ces dernières décennies va de pair avec la complexification des enjeux de société et de gestion, la quête d'une meilleure prestation de services aux citoyens et la recherche de plus de cohérence et d'efficience de l'État.

Rappelons ici que le sens premier que nous donnons à la coordination vise la cohérence de l'action gouvernementale et s'exerce par l'autorité hiérarchique, alors que la coopération IO met en scène des partenaires égaux qui décident de partager des ressources pour parvenir au but qu'ils ont déterminé. Par approche globale de coordination de l'État, nous envisageons la combinaison de ces deux formes d'intervention.

Comme entrée en matière des deux chapitres, la première section est consacrée à certains constats et conseils qu'on peut tirer de notre recherche quant au personnel concerné par la coopération IO et la coordination et l'effet des différences entre MO sur le potentiel de coopération IO. Dans la deuxième section, nous dégageons de notre recherche des enseignements, voire des suggestions, pour les élus, les membres du gouvernement et leurs conseillers politiques.

1 / **Le personnel concerné par ces activités et l'effet des différences entre MO sur le potentiel de coopération IO**

1.1 / **Quant au personnel concerné par la coopération IO et la coordination**

À juste titre, les décideurs feront valoir que ces enjeux de coopération IO et de coordination ne concernent pas tous les employés publics. Nous ne disposons pas de statistiques de cette nature pour la fonction publique québécoise, mais nous pouvons avoir un point de repère en considérant les données produites par la recherche de Christensen et Laegreid (2008) sur la fonction publique norvégienne révélant que la coordination et la coopération IO y constituent la tâche principale de 19% du personnel, soit une augmentation de 7% depuis 1976, et que ces activités constituent une part non négligeable de la tâche de 77% de l'ensemble du personnel. Tout en étant un groupe d'une certaine importance, ceux et celles qui y consacrent la majorité de leur temps font partie d'une minorité dont les travaux dressent un pont entre l'interne et l'externe. Certaines études ont relevé les particularités et les difficultés de cette tâche, pouvant aller jusqu'à poser des problèmes de loyauté aux employés assignés aux tâches internes de l'organisation. Ces « marginaux sécants » ont-ils un profil de fonctions bien reconnu, bénéficient-ils des moyens appropriés et de l'appui nécessaire pour exercer leur délicate et importante mission? Des études réalisées dans d'autres milieux autorisent à penser que ces employés sont souvent placés dans des situations difficiles et qu'ils ne bénéficient pas de toute l'aide voulue. Nous reviendrons sur ces questions dans le chapitre suivant en traitant des compétences requises en coopération IO et des appuis à fournir à ceux qui y sont engagés.

1.2 / **Les effets des différences entre MO sur le potentiel de coopération IO**

Comme les MO de l'administration publique québécoise ont des mandats différents et qu'ils disposent de ressources très variables en qualité et en quantité, il est loisible de se demander si ces variables peuvent avoir un effet sur le potentiel de coopération IO de ces entités. Bien que cette question n'ait pas été traitée directement dans notre recherche, elle nous fournit néanmoins certaines pistes de réflexion. Alors que sur le plan de la coordination hiérarchique, toutes les entités sont *a priori* sur un pied d'égalité dans leur rapport avec les autorités centrales de l'État, le potentiel de coopération IO, fondé sur l'initiative de l'une de ces entités, peut être influencé par la nature de la mission et des ressources de l'organisation.

La croissance phénoménale des champs d'intervention de l'État depuis les années 1960 (se traduisant notamment par la multiplication des organismes gouvernementaux) et la complexité croissante des problématiques observées par les acteurs politiques et administratifs ont créé un contexte incitant les différentes entités gouvernementales à être plus attentives aux interventions des autres entités pouvant avoir une incidence sur leur mission. Cette tendance s'est renforcée, comme nous avons pu le constater, par les incitations des autorités centrales au travail à l'horizontale et par une règle de pratique obligeant à consulter d'autres MO pour l'approbation de projets soumis au central. Ainsi, par affinité de mandats, des organisations auront intérêt à lancer des projets communs, à maintenir des tables de concertation et plus encore. Les organisations ayant des mandats transversaux auront plus d'occasions de considérer la coopération IO que les entités ayant des mandats spécialisés et sectoriels.

Quant aux ressources dont disposent les entités publiques et leur effet sur le potentiel de coopération IO, tout porte à croire qu'elles jouent un grand rôle. En consultant la liste des effectifs des différents MO, il est facile de relever la grande disparité entre ces organisations. Certains organismes ont si peu d'effectifs qu'ils doivent s'en remettre à d'autres pour leur fournir les services administratifs dont ils ont besoin. Et plus que les grands MO, ils seront portés à s'unir avec quelques autres organismes dans leur situation pour obtenir certains services, tels que de la formation ou du perfectionnement. Les consultations menées pour préparer le Plan de rénovation de 1986 ont révélé que les représentants des MO en région, souvent à court de ressources, étaient les premiers à suggérer le regroupement des ressources de plusieurs MO présents dans leur région pour obtenir le soutien administratif dont ils ont besoin, une situation qui n'était pas observée là où se trouvait le gros des effectifs, soit dans la région de Québec. Mentionnons aussi que parmi les motifs retrouvés dans les écrits scientifiques pour expliquer l'engagement des organisations dans des relations IO, l'insuffisance de ressources, l'absence de ressources qualifiées, l'incapacité à résoudre une problématique sans une contribution externe ou encore le besoin d'innover font partie des facteurs souvent évoqués.

Par ailleurs, le degré de maturité des MO peut avoir une influence sur le potentiel de coopération IO, les organisations récemment constituées étant pleinement occupées à définir leurs interventions et à structurer leurs services et moins portées à s'engager dans des projets communs avant de s'être stabilisées. Par contre, une organisation bien établie et

ayant expérimenté différents épisodes de coopération IO sera mieux équipée pour se positionner devant une telle éventualité. Mais l'expérience de projets coopératifs comporte un revers : un historique d'expériences plus ou moins heureuses avec une autre organisation pourra peser lourd dans l'analyse des avantages et inconvénients d'un éventuel partenariat. Comme le mentionnait Alexander (1995), la confiance constitue une condition de base pour la réussite de cette forme d'engagement.

2 / Les enseignements découlant de cette recherche pour les élus de l'Assemblée nationale du Québec

Nous avons pu constater le rôle clé joué par les travaux des élus de l'Assemblée nationale qui ne faisaient pas partie du Conseil des ministres dans le déclenchement des principaux changements survenus dans les mécanismes et instruments de coopération IO et de coordination, principalement lors de la tenue de commissions parlementaires spéciales. Il s'agit de véritables événements, tenus à plusieurs années d'intervalle (1982, 1990, 1999) et qui ont préparé la voie à des changements législatifs et réglementaires majeurs entraînant des modifications profondes, tant dans la gestion des politiques publiques que dans le management des institutions. Il convient de noter que les trois exercices avaient comporté la présentation et l'audition de mémoires en public (et quelques-uns à huis clos) où tous les intervenants intéressés (de l'interne et de l'externe) pouvaient s'exprimer sur les questions à l'enjeu.

Pour la commission parlementaire spéciale de 1982, les enjeux tournaient autour de l'application de la Loi sur la fonction publique (LFP) de 1978 dont certains aspects soulevaient des difficultés d'application majeures. En 1990, il s'agissait de dresser le bilan de l'implantation de la LFP de 1983 qui avait suscité beaucoup d'attentes après les promesses et les contraintes de la version de 1978. Et en 1999, la commission parlementaire entendait les présentations des mémoires des groupes intéressés en fonction d'un énoncé de loi devant mener à la Loi sur l'administration publique (LAP). Il importe de souligner que les exercices de 1982 et de 1990 avaient entraîné, en plus de l'appel de mémoires et des auditions de témoins, des recherches approfondies menées à la demande des députés et dont les résultats avaient animé les débats. De plus, en 1990, le président du Conseil du trésor (CT) et plusieurs dirigeants administratifs des organismes centraux avaient été invités à répondre aux questions des députés.

Depuis le milieu des années 1990, une commission parlementaire est consacrée à l'imputabilité de dirigeants de l'administration publique, la Commission de l'administration publique (CAP). Outre les séances qu'elle tient tout au long de l'année pour examiner la gestion de divers MO et des rapports qu'elle en produit, la CAP a tenu une audience particulière en 2005 pour entendre le Secrétariat du Conseil du trésor sur un bilan de l'implantation de la LAP après cinq ans de mise en œuvre, un exercice prévu dans la Loi. Une autre activité de bilan s'est tenue en 2011 en présence des membres de la Commission, de la présidente du CT, de sous-ministres et d'invités spéciaux. En 2005, les membres de la Commission faisaient un bilan plutôt positif tout en estimant que des correctifs devaient être apportés : le CT formulait le même verdict général et annonçait aux membres de la CAP que des changements à la LAP étaient envisagés, mais il n'y eut pas de suite à ce projet. Dans le bilan présenté par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) en 2011 et partagé avec la CAP, il n'était plus question de changements à la LAP. Il faut rappeler que le CT transmet chaque année à l'Assemblée nationale, selon une exigence de la LAP, un rapport sur l'implantation de cette loi qui fait état des progrès et parfois des reculs observés sous différents indicateurs.

Par ailleurs, certains observateurs externes estiment que les objectifs définis lors de l'adoption de la LAP ne sont pas pleinement atteints, notamment quant à la gestion par résultats (Cliche, 2017, chap. 14, p. 303 et suiv.) et que des changements sont requis. Après 18 ans de mise en œuvre de cette loi qui est au cœur de la gestion publique au Québec, le temps d'un bilan exhaustif serait-il venu? Le cas échéant, dans la conception de l'exercice, **il faudra se rappeler le rôle clé joué par les parlementaires dans un forum qui se voulait non partisan et les moyens variés qu'ils ont utilisés pour mener une réflexion approfondie avec toutes les parties prenantes, tant les acteurs internes que les acteurs externes.** Il faut convenir qu'en 1982 et 1990, il n'y avait que deux partis politiques représentés à l'Assemblée nationale et trois partis en 1999 : la Commission parlementaire spéciale de 1982 était l'une des premières à tenter cet exercice d'examen d'une question complexe dans un contexte non partisan et le rapport de la Commission y a consacré un passage important pour faire valoir sa réussite à cet égard. Une approche qui a été rééditée en 1990 avec succès. **C'est lorsque les élus mènent leur investigation sur des questions fondamentales que les changements majeurs se produisent en matière de coopération IO et de coordination.** Bien qu'il y ait maintenant, en 2019, quatre partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, on peut penser qu'il est possible de mener un exercice similaire dans un contexte non partisan

dans la mesure où le produit final prend la forme d'un rapport contenant des constats, des réflexions et des recommandations faisant consensus. Ce qui est moins susceptible de se produire si le mandat de la Commission parlementaire axe la discussion sur un énoncé ou un projet de loi, comme ce fut le cas lors de la commission parlementaire spéciale de 1999.

Si notre recherche a montré le rôle des députés non membres du Conseil des ministres dans le déclenchement des changements majeurs survenus en matière de coopération IO et de coordination, elle nous indique également que ces changements n'ont pas pu se réaliser sans **une contribution de trois formes de pouvoir, législatif, exécutif et administratif**, chacun agissant dans sa sphère d'interventions, tout en collaborant avec les autres institutions pour aboutir à des transformations importantes dans le fonctionnement de l'État. Ce qui n'a pas empêché des tiraillements entre les députés, les ministres et les hauts fonctionnaires en cours de processus. On a vu par exemple une commission parlementaire spéciale faire appel à des conseillers en gestion des ressources humaines de MO pour mener diverses recherches préparatoires aux auditions des mémoires en 1982 et une autre commission en 1990 interpellé directement les sous-ministres et dirigeants d'organismes (SMDO) pour préparer son analyse du bilan de l'implantation de la LFP, tout en reprochant au Conseil du trésor d'interférer dans cette démarche. Et en audition de hauts fonctionnaires, on a pu observer les membres de la Commission leur reprocher de résister aux velléités des députés pour les rendre imputables de leur gestion devant l'Assemblée nationale.

3 / **Les enseignements pour les membres du gouvernement et leurs conseillers politiques**

Nous avons pu constater, par ailleurs, que des élus **membres du gouvernement avaient joué un rôle déterminant dans la prise de décision** pour que ces changements adviennent, principalement les ministres responsables d'organismes centraux. Ils ont dû faire preuve de persuasion pour engager leur parti dans des changements soulevant généralement peu d'intérêt dans l'opinion publique tout en comportant certains risques à l'égard de groupes particuliers, se faire convaincants pour défendre leur projet de loi et soutenir sa mise en œuvre. Dans plusieurs événements marquants que nous avons relevés, ces ministres ont profité du travail préparatoire non partisan des élus en commission parlementaire, après l'avoir sollicité parfois.

Les observations qui précèdent viennent appuyer un autre enseignement qui peut être tiré de la recherche : les changements apportés à la coordination ou à la coopération IO ont des effets sur l'approche globale de la coordination de l'État. Cette constatation milite en faveur d'une réflexion en amont sur les effets des changements projetés afin de bien en préparer l'implantation. D'où l'importance d'avoir **une entité, au plus haut niveau du gouvernement, chargée d'une réflexion continue sur la coordination et la coopération IO en vue de maximiser la cohérence en ces matières**. Minimale, cette entité devrait réunir des représentants du ministère du Conseil exécutif (MCE), du CT ainsi que des MO et mettre à contribution, selon les thématiques étudiées, des experts externes et des représentants de la société.

Parmi les mandats généraux confiés à cette entité de réflexion, il y aurait l'examen des orientations, structures, pratiques et projets sous l'angle de l'incitation ou de la nuisance à la coopération inter- et intraorganisationnelle. Après plusieurs décennies d'efforts pour implanter la gestion axée sur les résultats, il serait pertinent d'examiner les dimensions du modèle bureaucratique qui ont été touchées par l'introduction de mécanismes et instruments de réseau et de marché et de tirer une leçon des résultats obtenus et des effets inattendus. Tout comme d'examiner les ressources variables dont disposent les MO pour s'acquitter d'obligations croissantes. Si l'évolution dans la coordination d'ensemble de l'État québécois ne s'est pas réalisée selon un grand plan général, il faudrait considérer le rôle joué par les plans particuliers qui se sont succédé à un rythme assez soutenu¹.

Encore plus concrètement, l'examen des processus et structures pourrait s'attacher à **circonscrire des facteurs qui consolident le phénomène du cloisonnement ou qui favorisent la gestion transversale des enjeux**. Il est bon de se rappeler que le modèle a d'abord été pensé en fonction de structures ayant des mandats exclusifs ; au-delà des moyens mis en place pour tenir compte des enjeux interpellant divers MO, comme les comités interministériels et les réseaux, la multiplication depuis une vingtaine d'années des mandats transversaux confiés par le gouvernement aux

1 Le rapport de la commission Bisillon (1982), le plan de rénovation de l'administration publique (1990), les rapports des trois comités de sages (1986), le rapport de la commission Lemieux-Lazure (1990), le plan d'amélioration de la qualité (1991), le plan de réaligement (1993), le rapport Facal (1997), le plan d'implantation de la LAP (2000) et d'autres encore après 2003.

différents MO révèle une approche complémentaire au modèle original, et possiblement transitoire, pour faire face à ces enjeux qui interpellent toutes les organisations².

De plus, dans leurs analyses, **les dirigeants ont intérêt à sopeser un paramètre important, la complexité d'un changement**, facteur souvent mésestimé dans les réformes antérieures. Nous avons pu observer des changements importants qui peuvent rapidement entrer en vigueur sans nécessiter d'apprentissage particulier, comme le transfert de pouvoirs du gouvernement au ministre, puis de ce dernier au sous-ministre, alors que d'autres, tout en étant techniquement mis en vigueur rapidement, prennent des années de tâtonnements avant de prendre forme, comme la gestion axée sur les résultats, la planification stratégique ou la reddition de comptes. Ces exemples montrent bien que certains changements commandent des processus d'apprentissage qui peuvent demander des cycles de plusieurs années avant de prendre forme selon le dessein initial, alors que d'autres nécessitent la mise au point ou l'appropriation de structures et procédés « négociés » entre les principaux acteurs concernés avant d'atteindre leur maturité.

Complément important de ce qui précède, le **leadership des réformes**: celui **du ministère du Conseil exécutif s'est avéré un facteur majeur dans les réformes administratives** que nous avons analysées et les grands pouvoirs à la disposition du premier ministre, dont nous avons observé l'expansion au cours des décennies, n'est sans doute pas étranger à cet état de fait. Et pour les questions de réformes administratives, la personne de confiance du premier ministre n'est nul autre que son sous-ministre, le Secrétaire général du MCE: les changements majeurs survenus dans les décennies antérieures ont en commun l'implication du Secrétaire général du MCE. Quand le Secrétaire général tient à un changement, les hauts fonctionnaires comprennent qu'il s'agit aussi de la volonté du premier ministre ou qu'il a son appui: si la pratique des premiers ministres, et des comités ministériels mis en place à cette fin, a généralement été de laisser se forger les consensus entre les ministres, le PM demeure l'arbitre ultime en cas de divergences persistantes. De ce point de vue, et bien qu'il ait la mission et toute la légitimité pour ce faire, le Secrétariat du Conseil du

2 En 2018, nous dénombrons pas moins de 16 mandats transversaux: accès à l'égalité en emploi; accès à l'information et la protection des renseignements personnels; allègement réglementaire et administratif; développement durable et changements climatiques; développement social et culturel des Premières Nations et des Inuits; égalité entre les femmes et les hommes; emploi et qualité de la langue française; gouvernement ouvert; immigration, diversité et inclusion; occupation et vitalité du territoire; plan Nord; relations et accords nationaux et internationaux; révision permanente des programmes; stratégie maritime; stratégie de gestion des ressources humaines; stratégie en technologie de l'information.

trésor n'est pas aussi bien placé que le MCE pour assurer le leadership des réformes et doit compter sur un appui de ce dernier; et c'est au ministère du premier ministre que les grandes priorités annuelles sont déterminées et il n'est pas facile d'insérer des réformes administratives dans le programme du gouvernement.

4 / **Les effets des attitudes et des comportements des acteurs politiques sur la coopération IO et la coordination**

Après les nombreuses mesures prises dans les années 1960 pour éradiquer l'intervention politique partisane dans la gestion courante de l'État, notamment en matière de nominations de fonctionnaires et d'attribution des contrats publics, nous avons observé que la politisation de la gestion de l'administration publique québécoise a changé de formes dans les années 1970 et cette transformation s'est poursuivie dans les décennies subséquentes. En fonction du mandat qui leur incombe, les gouvernements successifs se sont intéressés de plus en plus aux enjeux administratifs en raison de facteurs qui avaient une influence sur leur potentiel de réélection, tels que la productivité de l'administration, la qualité des services aux citoyens et aux entreprises, le régime du mérite et l'accès à l'égalité en emploi. D'autres enjeux reliés au statut constitutionnel du Québec ont exacerbé les rivalités des principaux partis politiques, se campant dans des positions opposées, et ont contribué à la dimension partisane de la politisation de la gestion gouvernementale.

Le leitmotiv des années 1960 invitant les acteurs politiques à «laisser les gestionnaires gérer» a été accompagné d'une plus grande implication des acteurs politiques dans la gestion. Les gouvernements ont voulu exercer un contrôle plus efficace sur les MO, mais aussi sur les réseaux de la santé, des services sociaux et de l'éducation. Ils ont pris les moyens pour s'investir davantage dans la définition des politiques publiques et dans leur implantation, alors qu'ils laissaient une bonne part de ces responsabilités entre les mains des hauts fonctionnaires antérieurement. Ce qui a contribué à accentuer leur intérêt pour les questions de gestion administrative, qui ont un effet non négligeable sur la réussite des politiques publiques.

Dès le milieu des années 1970, le Conseil exécutif s'est doté de comités de ministres pour procéder à un examen préalable des propositions soumises au Conseil des ministres; une expérience qui a été poussée à fond pendant cinq ans avec la création des ministres d'État chargés de la

présidence des comités ministériels et mandatés pour s'investir à temps plein dans l'élaboration et la mise en œuvre des grands projets du gouvernement. Ce dernier s'est donné les moyens d'aller au-delà de l'avis de ses experts internes en faisant appel à des comités d'experts externes quant au fonctionnement et aux structures de l'État. Il a aussi amorcé le virage de la gouvernance en rassemblant et en consultant des représentants de la société civile pour les engager dans la mise en œuvre de décisions découlant de ces échanges.

Nous avons constaté que ces changements ont été appuyés par une augmentation substantielle des ressources humaines au ministère du Conseil exécutif pour appuyer les comités de ministres. En outre, le gouvernement allouait davantage de ressources au cabinet du PM et à chacun des ministres, en même temps que l'intervention des cabinets politiques dans la gestion courante des ministères se faisait plus présente. Une autre manifestation de la politisation de la gestion a été révélée par la proportion non négligeable des nominations de personnes associées au parti au pouvoir chez les titulaires d'emplois supérieurs, une pratique que les partis d'opposition n'ont pas manqué de dénoncer, après l'avoir utilisé lorsqu'ils formaient le gouvernement.

Nous avons établi que les incitations et les dispositifs en vue de favoriser la coopération IO étaient bien en place depuis le début des années 2000 (le potentiel est là) et qu'ils étaient utilisés (la pratique aussi). D'autres recherches sont nécessaires pour établir l'ampleur et la valeur de cette pratique. Notre recherche donne néanmoins des indications nous permettant d'affirmer que le **discours et les actions des acteurs politiques peuvent être à l'origine de projets de coopération IO ou, au contraire, peuvent inciter les acteurs administratifs à s'abstenir** de s'engager dans cette voie.

La structure hiérarchique et la spécialisation des missions des différents MO pèsent lourd dans l'organisation et le fonctionnement du système étatique et les fonctionnaires savent que leur priorité est d'accomplir la mission de leur MO dans le respect de l'autorité hiérarchique administrative et politique. Dans ce contexte, la coopération IO s'est insérée comme un complément important à cette dynamique prédominante et, si les indices permettent de croire à une utilisation de plus en plus fréquente de cette approche, chaque décision de s'engager ou de persister dans un projet de coopération IO peut être influencée par un contexte favorable ou défavorable. Dans ce chapitre, nous avons voulu attirer l'attention sur l'influence des acteurs politiques en cette matière.

Du côté incitatif, nous avons relevé et présenté plusieurs événements où le discours et les mesures prises par les autorités politiques ont été favorables à la concertation et à la coopération IO et nous en avons repéré des exemples sous tous les gouvernements qui se sont succédé, les premiers ministres se montrant généralement les plus soucieux que la cohérence et l'efficacité règnent dans les initiatives de leur gouvernement. Nous avons aussi souligné l'effet important des travaux des députés en commission parlementaire spéciale sur le déclenchement de changements ayant eu des effets tonifiants sur la coordination et la coopération IO. **Il semble logique de faire un lien entre les recommandations des élus produites au terme d'un travail approfondi non partisan, les suites positives données à ces travaux par les gouvernements et le fait que les gouvernements subséquents ont maintenu ces changements.**

Nous avons aussi cité des témoignages où des ministres refusaient de collaborer avec le président d'un comité ministériel, ce qui imposait un comportement de retenue de la part des fonctionnaires relevant de ce ministre. Dans d'autres situations, des titulaires de ministères ont fait en sorte que des projets prometteurs en chantier demeurent le plus longtemps possible dans la discrétion, à l'interne, pour maximiser les chances de bénéficier individuellement du crédit rattaché à sa réalisation. Lorsque deux titulaires de ministères, ou leurs cabinets, sont en rivalité, on peut s'attendre à ce que leurs fonctionnaires tiennent compte du contexte avant de s'engager dans des projets de coopération ou dans leur mise en œuvre.

Des chercheurs soutiennent que beaucoup d'occasions de coopération IO ne sont pas saisies et qu'il y en a plus encore qui ne sont pas décelées par les partenaires potentiels. Ils soutiennent que la confiance est un facteur très important, ainsi que l'historique des relations entre les organisations dans les partenariats IO. Le positionnement des acteurs politiques en cette matière aura une incidence, tant sur le plan du discours que sur celui des actes.

Des pistes de réflexion et d'action en matière de coopération IO et de coordination pour les acteurs administratifs

Résumé

- › Dirigeants et gestionnaires : choisissez bien vos coopérateurs, formez-les, équipez-les et appuyez-les !
- › Les dirigeants peuvent miser sur la boucle d'apprentissage collectif qui a été perfectionnée pour introduire des changements horizontaux.
- › L'importance de disposer de bilans périodiques programmés sur les changements majeurs apportés au cadre de gestion s'est révélée maintes fois.
- › Aux dirigeants de bien doser les promesses et attentes liées à des changements administratifs.
- › Il ne manque pas de raisons pour s'engager dans la coopération IO ou pour s'en abstenir.
- › Les dirigeants ont plusieurs aspects à considérer dans la conduite des projets coopératifs IO.
- › Les praticiens peuvent compter sur des suggestions pour surmonter les obstacles en coopération IO.
- › Les gestionnaires peuvent tirer avantage d'indications sur les rôles et compétences des coopérateurs IO.
- › Les instances centrales ont intérêt à bien situer la place de la coopération IO dans les profils de compétences.
- › Des outils à la disposition des praticiens pour faciliter la cartographie et l'analyse des relations inter- et intraorganisationnelles.
- › Les gestionnaires peuvent examiner des pistes pour de nouveaux partenariats.

Ce chapitre vise à tirer certains enseignements de notre recherche qui pourront soutenir la réflexion et l'action des acteurs administratifs de la fonction publique québécoise en matière de coopération IO et de coordination ; nous visons plus particulièrement ici les hauts dirigeants, les gestionnaires et tous les fonctionnaires engagés dans ces activités. Les lecteurs associés à d'autres univers de travail pourront sans doute y trouver matière à expérimentation ou transfert dans leur propre milieu. Même si notre recherche ciblait l'interorganisationnel, plusieurs enseignements que nous en avons tirés peuvent être appliqués aux relations à l'intérieur d'une organisation : si les règles du jeu diffèrent dans ces deux univers, la pratique de la coopération pose souvent des défis comparables.

La première section du chapitre dégage des enseignements dont les acteurs administratifs pourront tirer profit ; certains prennent la forme de suggestions. Dans la deuxième section, nous proposons des pistes d'intervention aux praticiens engagés dans des activités de coopération IO. Nous traiterons alors des raisons de s'engager dans la coopération IO, des façons de mener les projets coopératifs IO et des moyens à prendre pour surmonter les obstacles. Nous enchaînerons en traitant du rôle et des compétences des coopérateurs IO et de la place accordée à la coopération IO dans les profils de compétences en vigueur dans la fonction publique québécoise (en faisant ici une percée jusqu'en 2019). Nous suggérerons aussi aux praticiens une démarche et des outils pour cartographier et analyser les relations de coopération et de coordination avec d'autres organisations et dans leur propre organisation. Nous compléterons en proposant des questions clés pour examiner la perspective de nouveaux partenariats.

1 / Les enseignements découlant de cette recherche pour les administrateurs publics, leurs conseillers et les autres acteurs publics

Les membres de l'administration publique, notamment ceux et celles qui exercent les hautes fonctions de direction, ont intérêt à garder en mémoire les enseignements du chapitre précédent afin de les utiliser au moment opportun pour conseiller les dirigeants politiques et pour s'en servir dans leur analyse de différents dossiers et situations.

D'autres enseignements de la recherche s'adressent plus particulièrement aux membres de l'administration publique. Ils concernent les processus d'apprentissage, l'implication du personnel et de leurs représentants, une promotion du changement avec des attentes tempérées et l'importance de bilans périodiques programmés.

La part de l'historique de l'administration publique québécoise révélée par notre recherche montre que les changements administratifs vont parfois dans le sens des attentes de l'Administration, parfois à leur rencontre; souvent, l'Administration peut les voir venir, et même prendre part à leurs définitions, mais d'autres décisions de changement la prennent par surprise. Depuis les années 1960, les réformes ont été si nombreuses que l'administration publique a pu tester diverses approches pour apprivoiser et mettre en œuvre les changements décidés par les autorités politiques, les stratégies employées s'enrichissant avec le temps. Nos travaux ont mis au jour ce que nous avons appelé une «**boucle d'apprentissage**»: élaborée dans les années 1965-1976, elle a été perfectionnée et enrichie dans les décennies suivantes et se révèle encore performante de nos jours. Arrivée à maturité, elle consiste en **un cycle complet de gestion du changement** allant de l'identification des besoins et problèmes à la formulation de propositions de changement prêtes à être opérationnalisées, à l'application de solutions et à la rétroaction, un cycle répété si souvent qu'un mode d'apprentissage collectif s'est enraciné.

Ce processus est d'abord instauré avec l'établissement d'une forme de partenariat entre les organismes centraux et les MO; puis ce partenariat s'est élargi aux syndicats et associations d'employés au tournant des années 1990 avec l'implantation de la politique sur la qualité des services aux citoyens. Ce partenariat s'élargira encore davantage en 1995 avec la participation des employés qui seront représentés à des comités sur l'organisation du travail dans chaque MO. En poussant aussi loin l'implication des employés et de leurs représentants en amont des décisions de changements, tout en augmentant le délai requis par l'ensemble du cycle et les risques de déraillement, les autorités augmentaient leurs chances de bien saisir l'état de la situation et de faire des choix judicieux. Cela leur permettait également d'accroître la légitimité de leurs décisions, de diminuer les résistances potentielles et d'obtenir une meilleure collaboration dans leur mise en œuvre.

Cette approche est tout à fait en phase avec la volonté des autorités gouvernementales lors de l'adoption de la politique d'amélioration de la qualité en 1991 de mobiliser tous les employés dans le changement de paradigme de gestion. Notre recherche a montré l'important déploiement de moyens mis en œuvre pour soutenir cette vaste opération qui visait à modifier les façons de faire à tous les niveaux de l'administration publique, des dirigeants administratifs aux gestionnaires, sans oublier les agents de première ligne, à l'aide de programmes de formation, de

colloques, de création de réseaux et de diffusion de matériel d'information. Ce modèle d'apprentissage est encore disponible et les réseaux dont il a besoin pour être appliqué sont en place.

Ce qui ne signifie pas nécessairement que les autorités, tant politiques qu'administratives, sont toujours disposées à utiliser ce modèle de changement, pour toutes sortes de raisons, dont l'urgence d'agir ; il se peut également que les décideurs aient déjà une position bien définie (l'application du programme électoral notamment) et qu'ils ne veulent pas en discuter, sauf peut-être pour recevoir des suggestions sur la façon de la mettre en œuvre. Nous avons pu relever de nombreux et percutants exemples au fil des décennies qui ont permis aux différents gouvernements concernés de passer rapidement de la décision à la mise en application, sans consultation préalable à l'interne et en atteignant les objectifs anticipés. Car, malgré l'habitude prise de consulter l'Administration avant de prendre des décisions, le gouvernement a toute la légitimité légale de passer outre et les membres de l'Administration en sont bien conscients, leurs devoirs de loyauté et de professionnalisme devant l'autorité démocratiquement élue étant bien assimilés. Évidemment, cela n'est pas sans avoir de conséquences pour les acteurs administratifs et leurs représentants, mais ces conséquences sont difficiles à jauger. Ce qui fait ressortir **l'utilité, pour les dirigeants, de bien doser les promesses et attentes liées à des changements administratifs**, les promesses d'autonomie et de marges de manœuvre pour les MO, notamment, s'étant révélées parfois supérieures aux dispositifs qui furent adoptés, entraînant son lot de frustration, d'incompréhension et de tensions entre les organismes centraux et les MO.

Notre recherche a aussi fait apparaître les partenaires externes à l'Administration dans la boucle de prise de décision et d'apprentissage des changements administratifs. En plus de consulter les partenaires internes, les décideurs ont élargi progressivement la démarche à des partenaires externes, y compris aux citoyens/clients, leur point de vue ayant de plus en plus d'importance dans le processus décisionnel et dans la mise en œuvre. Nous pouvons constater que les partenaires externes occupent une place de plus en plus grande dans le processus et que l'évolution rapide des technologies de l'information vient renforcer cette tendance.

L'importance de dresser des **bilans périodiques** a également émergé de l'historique de notre recherche sur la coopération IO et la coordination au sein de l'État québécois. Nous avons pu constater que les exercices comportant une analyse approfondie de la situation, incluant des consultations des groupes intéressés, menés par les députés, ont permis

d'apporter des changements administratifs importants. Certains de ces bilans avaient été programmés dans la loi et sans cette obligation, ils n'auraient probablement pas eu lieu, du moins pas sous la forme publique et articulée qu'ils ont prise. Dans le cas de la Loi sur la fonction publique (LFP) et de la Loi sur l'administration publique (LAP), les législateurs ont choisi de ne réaliser un bilan qu'après cinq ans de mise en œuvre pour vérifier si des ajustements devaient être apportés à l'usage. Ni les élus ni le gouvernement n'ont manifesté le besoin de faire un bilan de l'application de la LFP depuis 1990, même si plusieurs changements à cette loi ont été considérés et certains, réalisés depuis lors (1999, 2000, 2013). Quant au bilan de cinq ans prévu à la LAP et réalisé en 2005, il n'a pas mobilisé autant de moyens que le bilan de la LFP de 1990 et, bien que le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) eût soulevé l'hypothèse de certaines modifications, il n'a pas entraîné de changements directs à la Loi; en fait, pas plus que la forme de bilan non programmé réalisée par la Commission de l'administration publique (CAP) en 2011 avec la collaboration du Conseil du trésor (CT) et de quelques experts invités. Il convient cependant de relever l'emploi de nouvelles formules avec le dépôt d'un rapport du CT à l'Assemblée nationale annuellement sur l'implantation de la LAP et les travaux réguliers de la CAP, une combinaison de moyens qui permet de reconnaître les signaux qui justifieraient une révision de certains paramètres du cadre de gestion. Pour leur part, certains observateurs externes attirent l'attention sur des changements souhaitables dans le cadre de gestion et sa pratique¹.

2 / **De nombreuses pistes et moyens pour les praticiens engagés dans des activités de coopération IO**

2.1 / **Quant aux raisons pour s'engager dans la coopération IO**

De l'exploration des recherches traitant des facteurs poussant à la coopération IO, nous retenons que les raisons de coopérer au sein des gouvernements sont en croissance ces dernières décennies parce que les enjeux de société sont plus complexes et multifacettes, au point où les organisations ne peuvent y faire face en solo (Crooper *et al.*, 2008): se développe alors

1 Pierre Cliche (2017, p. 321) suggère sept éléments sur lesquels mettre l'accent dorénavant, dont des déclarations de services renouvelées, une autonomie de gestion plus grande, etc. Sarra-Bournet (2015, p. 218) observe, pour sa part, que, «la loi est restée lettre morte et le mode de gestion axé sur les normes, inchangé». Sarra-Bournet rapporte les propos de M. Louis Bernard ainsi: «je préconise un changement dans le mode de gestion du secteur public en mettant l'accent sur les résultats», p. 248.

un phénomène d'«interconnectivité» suscitant des contraintes pour les autres organisations et créant une interdépendance qui pousse à la coopération multilatérale (Alexander, 1995). Dans le domaine de la conception et de l'implantation des politiques publiques, le mouvement vers une société de réseaux est venu perturber une gouvernance axée sur l'autorité verticale et provoquer la recherche de nouveaux modes de connexion entre les groupes de citoyens et le monde politique, outre de mettre en question la responsabilité politique et administrative du management à l'horizontale (Klijn, 2008).

Au-delà de ces considérations de fond, il est justifié pour les décideurs et les fonctionnaires exposés à ces possibilités de s'interroger sur les bons choix à faire, la notion de *coopération IO* ayant une connotation généralement positive et le potentiel d'utilisation de ce levier étant réputé sous-exploité, alors que les chances de réussir par rapport aux investissements à consentir ne sont pas assurées. À cet égard, les nombreuses recherches menées sur les relations IO nous offrent quelques balises à partir des expériences d'organisations variées, et pas seulement du secteur public². Bien que les auteurs conviennent qu'il existe un grand nombre de buts et de motivations possibles et qu'ils ne sont pas tous énoncés et connus, nous regroupons les différentes possibilités rencontrées dans les catégories du tableau 10.1; elles pourront aider les uns et les autres à bien saisir le potentiel de coopération, à prendre une décision judicieuse et peut-être à enrichir la liste.

TABLEAU 10.1 / Quels buts seraient de nature à justifier un engagement coopératif IO de votre organisation dans la situation analysée?

✓	Types de buts
	Impossible d'atteindre le but sans coopérer avec d'autres organisations
	Plus avantageux de parvenir au but à plusieurs que seul
	Renforcer la légitimité, la réputation de l'organisation
	Renforcer la stabilité de l'environnement organisationnel
	Contre l'effet de la spécialisation à l'intérieur de l'État
	Améliorer la qualité d'un service

2 Hibbert, Huxham et Smith Ring, 2008; Bardach, 1998; Bouckaert, Peters et Verhoest, 2010.

✓	Types de buts
	Partager des ressources rares
	Innover, créer de nouvelles ressources
	Réaliser des économies
	Coopérer à des fins d'apprentissage
	S'engager dans un projet coopératif IO pour protéger les intérêts de son organisation
	Être obligé de collaborer en raison d'exigences légales

Nous pouvons constater que la plupart de ces motivations ont un caractère constructif. Mais il peut aussi y avoir des motifs moins nobles de s'engager dans la coopération IO, par exemple lorsqu'une organisation cherche avant tout à éviter que le projet ne produise des effets qu'elle estime nuisibles à ses intérêts : il peut en résulter un effet de freinage ou de paralysie pour le projet. Nous avons aussi inclus dans la liste des situations de collaboration qui sont imposées par l'État, par exemple lorsqu'un projet est soumis au préalable à un processus d'examen : dès lors, les organisations n'ont pas le choix d'entrer en relation avec d'autres partenaires, mais la façon de procéder dépendra en grande partie de l'approche qu'elles privilégieront, dans un continuum entre la résistance passive et la tentative d'en tirer le meilleur parti.

Mais les recherches révèlent aussi des raisons de ne pas coopérer. Dans plusieurs cas, c'est la difficulté de la tâche qui est invoquée, comme de réconcilier les visions et idéologies professionnelles présentes dans les organisations ou de surmonter la difficulté d'aligner des efforts dans un système gouvernemental conçu pour un non-alignement délibéré (Bardach, 1998). Il arrive également que le projet soit cause de frustrations pour les participants (piétinements, roulement de personnel, changements d'orientation...) ou s'achève avant d'avoir produit les résultats recherchés. Les scénarios suivants ont aussi été observés : l'organisation s'engage à tort dans une coopération qui exige énormément de ressources pour ce qu'elle rapporte ou prolonge indûment une coopération infructueuse après en avoir fait le constat (Huxham et Vangen, 2005).

Au-delà de ces grandes catégories de motivations à l'égard de la coopération IO, il peut être instructif de se remémorer les enseignements de Huxham et Vangen, qui ont observé toutes sortes d'organisations (privées, publiques, OBNL) pendant de nombreuses années et en ont tiré une théorie fondée sur deux concepts, l'*avantage collaboratif* et l'*inertie collaborative*: «*collaborative advantage*», parce que presque tout est possible en collaboration, l'organisation n'étant pas limitée à ses ressources et expertises propres; et la «*collaborative inertia*», puisqu'il y a beaucoup de frustrations dans la collaboration et que maints exemples peuvent être relevés, selon eux, où le projet avance lentement et d'autres où la collaboration s'éteint avant d'avoir produit quoi que ce soit (Huxham et Vangen, 2005, p. 3). Leur théorie de la coopération IO les incite à formuler l'avertissement global suivant: ne s'engager en coopération IO que s'il le faut, et dans ce cas, ne pas lésiner sur les efforts pour réussir et persévérer dans le projet (Huxham et Vangen, 2005, p. 3, 13 et 257).

Une autre réalité à laquelle les décideurs et les praticiens en matière de coopération IO sont confrontés concerne l'identification et la pérennité des buts. Les recherches de Huxham et Vangen nous enseignent que l'identification des buts s'avère complexe. D'abord, les buts des organisations concernées, soit ceux qui sont assignés au projet coopératif et ceux que poursuivent les individus qui y participent, peuvent différer (Huxham et Vangen, 2005, p. 83-86). S'il y a conflit entre ces buts qu'advient-il? Quand les ressources se font rares, quel but est susceptible d'être sacrifié? Les titulaires engagés dans l'action font-ils passer leurs buts ou ceux de leur organisation avant le projet? On assiste aussi parfois à une métamorphose des buts: ils émergent, changent, se développent (Huxham et Vangen, 2005, p. 96). La situation peut se complexifier lorsque les buts d'organisations non membres sont concernés par le projet ou que des membres externes aux organisations participent à l'action coopérative (des consultants par exemple): leurs buts peuvent compter dans la dynamique (Huxham et Vangen, 2005, p. 86-87). Au-delà de ces considérations, les chercheurs nous préviennent qu'il ne faut pas s'attendre à connaître tout l'éventail des buts, car il y a les vrais et les pseudo-buts, sans compter les buts cachés ou non déclarés (Huxham et Vangen, 2005, p. 97). Au moment de s'engager dans un projet coopératif ou en cours de réalisation, si le doute s'installe, il pourrait être **utile de procéder à un énoncé des buts aux différents niveaux**, ceux des organisations, du projet, des principaux acteurs et, le cas échéant, des enjeux possibles pour des groupes externes, puis de faire les mises au point qui s'imposent. Dans son univers limité, le gestionnaire aura toujours comme défi de ne pas oublier l'intérêt collectif.

2.2 / Sur les façons de mener les projets coopératifs IO

Pour les décideurs et les autres acteurs placés devant une possibilité de coopération IO ou engagés dans un projet, au-delà des buts à définir, un certain nombre de questions de base (et leur déclinaison) peuvent se poser quant aux façons de procéder : qui doit s'engager et avec qui, comment et quand le faire.

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

Huxham et Vangen (2005) ont observé des ambiguïtés liées à la composition et à la dynamique des groupes de coopération IO. Il y a parfois une ambiguïté quant au groupe et au statut, à la représentativité : les membres ne se connaissent pas tous et l'effet de perception joue. Les stéréotypes abondent, surtout dans la collaboration transnationale. Et au regard de la dynamique, ils relèvent les changements de membres, de buts et la vitesse du changement. La complexité de la structure de collaboration s'ajoute parfois aux ambiguïtés relatives à l'identité (parfois, une personne représente plus d'une organisation) et à la représentativité (niveaux variables dans les statuts et les mandats des représentants).

Les questions du **comment** et du **quand** opérer dans les relations IO ont suscité énormément de recherches. Un aperçu de ce que les chercheurs ont trouvé sous ces thèmes pourra être utile aux personnes engagées dans l'action.

Compte tenu de la complexité croissante des raisons amenant les organisations à collaborer avec d'autres et de la complexité concomitante de la structure de ces relations, on pourrait s'attendre, selon les directeurs du collectif d'Oxford sur les relations IO, à trouver un degré similaire de variété dans la **gouvernance** des rapports IO. Mais ce n'est pas le cas. À part l'approche réseau, qui s'avère de plus en plus importante pour la gouvernance des rapports IO, les approches de gouvernance bilatérales ou trilatérales, appuyées sur un contrat, prédominent dans plusieurs cas d'alliances stratégiques (Cropper *et al.*, 2008, p. 722). Sous cet angle, nous avons pu observer dans le chapitre 8 que les changements ont été plus

importants dans les administrations publiques de certains pays de l'OCDE, ainsi que dans l'État québécois : l'introduction de mécanismes de réseaux et de marché et la transformation du mécanisme hiérarchique ont produit une mutation dans les façons de gérer les rapports interorganisationnels. Pour l'État québécois, nous avons conclu que les MO, au XXI^e siècle, disposaient de l'incitation et des moyens nécessaires pour établir une vaste gamme de relations interorganisationnelles, tant à l'intérieur de l'appareil de l'État qu'à l'extérieur, tout en convenant que l'évolution ne s'arrêtera pas là.

La dimension démocratique de la collaboration se révèle sous trois volets dans les observations de Huxham et Vangen (2005) sur les rapports entre des organisations publiques et des organismes à but non lucratif (OBNL). Le premier concerne l'identification des organisations partenaires : éviter d'être trop restrictif tout en s'assurant de la pertinence de la participation. Ils constatent qu'en pratique certains aspects démocratiques sont sacrifiés au pragmatisme (on n'accepte pas toujours tous les intéressés). Le deuxième a trait au caractère démocratique des discussions, à la participation assidue, à l'absence de domination de certains, à la reconnaissance des contributions des participants. Le troisième est en lien avec la représentativité et l'imputabilité : clarté dans l'identité des organisations qui sont représentées et contraintes du représentant en raison de son imputabilité envers le mandant et les autres parties prenantes (Huxham et Vangen, 2005, p. 76-77).

Un lien établi entre la nature du but et le type de gouvernance mérite qu'on s'y attarde. L'innovation rapide augmente l'incertitude et rend la gouvernance officielle, notamment au moyen du contrat, difficile à définir, accentuant ainsi le besoin d'établir une collaboration fondée sur la confiance personnelle (Nooteboom, 2008, p. 609). Ce contexte exige de faire une large place au tacite qui ne peut être codifié. Le but principal de l'organisation dans le processus d'innovation et d'apprentissage est de parvenir à un degré suffisant de rapprochement des façons de penser et de se comprendre : pour ce faire, les organisations développent leur propre culture organisationnelle (Nooteboom, 2008, p. 610).

Une distinction importante en matière d'innovation impliquant des réseaux concerne les activités d'exploration (élaboration de nouveaux schèmes) et d'exploitation (amélioration des schèmes dominants) (Nooteboom, 2008, p. 607). Les hypothèses suivantes sont mises de l'avant dans le cas de réseaux d'exploration en tant que facteurs

favorables : courte durée du projet, interactions à haut niveau, la confiance plutôt que le contrat et une grande étendue des liens. Ces caractéristiques sont à l'opposé pour les réseaux d'exploitation : longue durée du projet pour récupérer l'investissement, niveau d'interactions bas (les schèmes dominants sont mieux diffusés), les contrats sont plus aisés à formuler (moins d'incertitude) et moindre densité des réseaux (Nooteboom, 2008, p. 622).

Ces différents constats de recherches incitent à se pencher sur la structure et les mécanismes employés dans les initiatives de coopération IO en lien avec les buts poursuivis et à examiner comment ils s'insèrent dans l'approche de coordination de l'État. Qu'en est-il des buts poursuivis, de la confiance, des ententes, des mesures incitatives et des dimensions démocratiques des rapports IO ?

2.3 / **Sur les façons de surmonter les obstacles en coopération IO**

Parmi les conseils relevés dans les écrits scientifiques sur la façon de faire face aux inévitables obstacles rencontrés dans les relations IO, ceux que donnent Huxham et Vangen (2005), en partie inspirés d'expériences dans le secteur public au Royaume-Uni, couvrent une variété de situations qui risquent de demeurer longtemps d'actualité. Nous les présentons au tableau 10.2. Nous pouvons observer qu'ils couvrent une multitude d'enjeux qui se jouent souvent à l'échelle micro, dans les contacts en personne entre les partenaires représentant leurs organisations respectives, et qui révèlent aussi l'éventail des compétences requises de ces acteurs pour gérer ces situations, surtout si le projet s'étale dans le temps et que la valse des remplacements s'installe.

L'approche de Barbara Gray attire notre attention sur deux phénomènes concernant la collaboration. Elle conçoit, d'une part, qu'il existe des forces qui peuvent propulser la collaboration et d'autres qui peuvent la restreindre. D'autre part, elle met en lumière les forces qui sont sous le contrôle des participants, de l'ordre du stratégique et de l'organisationnel, et celles qui sont hors de leur portée, à savoir les forces institutionnelles et les facteurs sociétaux. Cette conception l'amène à proposer des types d'intervention et des techniques pour réduire les effets limitatifs et renforcer les facteurs propulseurs de la collaboration (Gray, 2008, p. 668 et suiv.).

TABEAU 10.2 / Comment surmonter les obstacles en matière de relations interorganisationnelles: les perspectives de Huxham et Vangen (2005)

Constats	Suggestions
1 Il est difficile de convenir de buts communs	À défaut de s'entendre avec précision sur les buts, opter pour des attentes compatibles pour les partenaires
2 Le partage du pouvoir importe, mais les gens agissent comme si le pouvoir financier était tout	Tous les participants peuvent avoir du pouvoir à un moment ou à un autre
3 La confiance est nécessaire, mais la suspicion apparaît en premier	Commencer avec de petites actions et laisser la confiance s'installer
4 Les partenaires en ont assez d'être bousculés, les obstacles abondent, etc.	Bien choisir les partenaires et progresser en dépit de l'ambiguïté et de la complexité
5 Tout change constamment (réorganisations, roulement de personnel...)	Nécessité d'un processus continu et permanent d'entretien de la collaboration
6 Le leadership n'est pas toujours détenu par les membres (souvent, les processus et structures sont imposés de l'extérieur)	Bien choisir les organisations à intégrer, privilégier des discussions démocratiques, être au clair sur la représentativité et l'imputabilité de chacun
7 Difficultés et dilemmes pour les activités de leadership (positives: mobiliser, donner du pouvoir... et négatives: jeux de pouvoir, manipulation)	Les coopérateurs qui semblent le mieux réussir pratiquent les deux types d'approche, parfois simultanément (pour faire progresser les travaux collaboratifs)

Source: Inspiré de Huxham et Vangen, 2005, p. 59-79, notre traduction.

2.4 / Des indications sur les rôles et compétences des coopérateurs IO

Les personnes mandatées pour des interventions de coopération IO ont-elles des tâches spécifiques? Doivent-elles faire preuve de compétences particulières? Voyons ce que nous pouvons apprendre des recherches menées sur ces questions.

Nos résultats ne nous permettent pas de déterminer le pourcentage de fonctionnaires engagés dans des tâches de coopération/coordination pour le Québec, mais les données sur la fonction publique de Norvège, citées dans le chapitre précédent nous indiquent que les trois quarts de ses fonctionnaires y consacrent une part non négligeable de leur temps et qu'un cinquième des effectifs y passent la majorité de leur temps. Ce que nous avons pu constater dans le cas du Québec, c'est que le nombre

de fonctionnaires œuvrant dans les réseaux interministériels a continuellement augmenté à partir des années 1970, les MO désignant leurs représentants à un nombre croissant de groupes de travail souvent actifs sur de longues périodes.

La recension des recherches portant sur les caractéristiques de nature individuelle dans les relations IO³ révèle que la nature des rapports horizontaux crée une situation qui impose des exigences particulières aux *managers* impliqués à la fois dans leur organisation et dans des réseaux, à un point tel que des auteurs énumèrent une série de paradoxes auxquels ces participants doivent faire face et qui les obligent à adopter alternativement ou simultanément, selon les cas, des stratégies opposées et à composer avec des réalités conflictuelles (encadré 10.1).

ENCADRÉ 10.1 / Paradoxes confrontant les *managers* publics collaboratifs

- Les *managers* collaboratifs doivent œuvrer à la fois avec autonomie et interdépendance.
- Les *managers* collaboratifs et leurs réseaux ont à la fois des buts communs et différents.
- Les *managers* collaboratifs doivent travailler à la fois avec des groupes plus petits en nombre et comportant une plus grande variété, dont la diversité va croissante.
- Les *managers* collaboratifs doivent intervenir à la fois de façon participative et avec autorité.
- Les *managers* collaboratifs doivent percevoir à la fois la forêt et les arbres.
- Les *managers* collaboratifs doivent équilibrer la plaidoirie et l'investigation.

Source: Jay Eungha Ryu et Hall G. Rainey, « Table 10.3 Paradoxes confronting collaborative public managers », dans O'Leary et Blomgren Bingham, 2009, p. 264-266, notre traduction. Reproduit avec la permission de l'éditeur. ©2009 Georgetown University Press.

3 Les principales thématiques sont les suivantes: les qualités des décideurs et des participants dans le contexte des rapports IO; les motivations des participants; l'effet des comportements individuels, de la personnalité et de la formation de base sur les rapports IO; les dilemmes et paradoxes dans lesquels sont placés les participants dans un contexte de rapports IO et des habiletés particulières qui sont sollicitées en l'occurrence.

Quelle doit être la posture du *manager* collaboratif devant ces paradoxes? Connelly, Zhang et Faerman conseillent d'y faire face sans penser pouvoir les résoudre (cités dans O'Leary et Blomgren Bingham, 2009, p. 265). Si les chercheurs sur la nouvelle gouvernance réseau traitent de l'importance des habiletés de négociation et de collaboration, de management conflictuel et de construction de consensus, les processus de collaboration (*new governance processes*) ainsi que les outils et méthodes pour les évaluer sont peu explorés.

Dans ce contexte de paradoxes, le conflit est inévitable (thématique traitée fréquemment) et le *manager* collaboratif est invité à choisir les partenaires en conséquence, à se doter d'outils de résolution de conflits et à gérer ceux-ci dès leur apparition autant que possible. Des auteurs ont regroupé plusieurs principes tirés des écrits sur la résolution de conflits pouvant guider les *managers* dans les conflits de réseaux. Nous en donnons une traduction dans l'encadré 10.2.

ENCADRÉ 10.2 / Principes à appliquer pour la résolution de conflits de réseaux

- Redéfinir les conflits comme étant des problèmes communs à régler ensemble.
- Renseigner chacun pour une meilleure compréhension du problème.
- Élaborer un plan de gestion de conflit tenant compte de la matière, des procédures et des relations.
- Impliquer les membres du réseau dans la formulation du processus et le développement de la solution.
- Équilibrer la représentation.
- Insister pour que les membres du réseau participent directement, pleinement et de bonne foi.
- Maintenir la transparence et l'à-propos.
- Assurer la faisabilité de la mise en œuvre des accords.

Source: Jay Eungha Ryu et Hall G. Rainey, « Table 10.4 Principles for the resolution of channel conflict », dans O'Leary et Blomgren Bingham, 2009, p. 264-266, notre traduction. Reproduit avec la permission de l'éditeur. ©2009 Georgetown University Press.

Dans les recherches portant sur cette dimension, tous les indices semblent souligner l'importance vitale du leadership pour la réussite des rapports IO tout en démontrant qu'il s'agit d'un leadership d'une autre nature

que celui généralement décrit dans les organisations bureaucratiques où domine la voie hiérarchique. Bardach (1998) accorde une place importante au leadership dans la conduite de la coopération IO, notamment quand vient le temps d'ajuster les buts, de faciliter le consensus et de préserver l'organisation contre le surinvestissement dans l'élaboration de structures officielles là où le consensus officieux peut s'y substituer. Il ajoute que si la coopération IO ne lève pas, ce n'est pas toujours à cause du manque de ressources ou des mécanismes de protection du territoire, mais c'est souvent parce qu'il n'y a pas de leaders pour soutenir les partenaires potentiels (Bardach, 1998, p. 308-309).

L'acteur clé à l'œuvre dans la « société par projets » de Boltanski et Chiapello (1999) n'est pas un chef, mais un intégrateur, un donneur de souffle, un fédérateur d'énergie, un donneur de vie, de sens et d'autonomie. Il a la confiance de l'équipe s'il se révèle être un connecteur, un passeur. Ce sont des médiateurs qui jouent un rôle actif dans l'expansion et l'animation des réseaux : ce sont des chefs de projet, *managers*, coachs, mais aussi des clients, fournisseurs, sous-traitants dans des relations de partenariat. L'expert est aussi un acteur important : sa compétence indispensable est faite de connaissances personnelles, accumulées au fil du temps. Pour se passer de lui, il faudrait refaire son parcours : donc, on consulte l'expert. Parmi ses caractéristiques, ce personnage clé est libéré de ses passions, de ses valeurs ; il n'est pas critique (sauf pour défendre la tolérance et la différence) (Boltanski et Chiapello, 1999, p. 170-175).

Huxham et Vangen (2005) mettent l'accent sur les notions de *leaders informels ou émergents*, de *leadership partagé ou décentré*. De plus, ils braquent les projecteurs sur les moyens à travers lesquels le leadership s'incarne, à savoir les structures, les processus et les participants de la collaboration (Huxham et Vangen, 2005, p. 202-203).

Au regard des recherches, les compétences requises des dirigeants, des *managers* et des professionnels chargés des relations IO prennent la forme suivante (tableau 10.3).

Pour leur part, à l'instar d'Alexander (1995, p. 293), Naud et Melet (2008, p. 147-148) reconnaissent aux dirigeants un rôle important dans la conduite de la coopération qui fait appel non seulement à leur savoir-faire, mais également à leur savoir-être, dont le courage, la constance et l'exemplarité. Pour œuvrer habilement en transversalité, les participants ont besoin que les dirigeants leur octroient des marges de manœuvre. Aux trois groupes de facteurs qui facilitent ou entravent la coordination interorganisationnelle (des organisations ouvertes à l'environnement,

une perspective de gains supérieure aux coûts, une qualité des relations), Alexander ajoute une dimension liée aux acteurs, soit la volonté des décideurs de persévérer malgré ce qu'il en coûte.

TABEAU 10.3 / Compétences et qualités particulières requises des dirigeants, *managers* et professionnels impliqués dans les relations IO

Dirigeants	<i>Managers</i> et professionnels
Capacité de négociation	Capacité de construction de consensus
Constance	Capacité de gestion des conflits
Courage	Éthique (composer avec les valeurs de plusieurs organisations)
Exemplarité	Habileté à définir les collaborations
Habileté à dégager des marges de manœuvre	Habileté à négocier les collaborations
	Habileté à mettre au point les structures de collaboration
Vision	Habileté à gérer et à « monitorer » les collaborations
Volonté de persévérer	Leadership de connexion
	Propension à la coopération

Source : Inspiré de Connelly, Zhang et Faerman, cités dans O'Leary et Blomgren Bingham, 2009, p. 265-266; Naud et Melet, 2008, p. 143 et 147-148; Huxham et Vangen, 2005, p. 5 et 59-79; Alexander, 1995, p. 22 et 293; Sandfort et Milward, 2008, p. 162; Bardach, 1998, p. 308-309; Boltanski et Chiapello, 1999, p. 170-175.

La nouveauté des efforts collaboratifs et le besoin d'apprentissage sont évoqués pour expliquer les résultats peu concluants des expériences en matière de services interorganisationnels. En effet, si plus de professionnels et d'organisations ont des expériences positives avec les partenariats de services interorganisationnels, il est possible que se développe plus de savoir-faire collaboratif et que les organisations et individus apprennent à saisir l'avantage collaboratif; cela concerne l'habileté à détecter, à négocier, à gérer et à « monitorer » les collaborations. Une fois ces compétences acquises, le personnel et les organisations peuvent procéder différemment (Sandfort et Milward, 2008, p. 162).

Bardach relève trois catégories de buts pouvant motiver les acteurs dans le cadre du processus de développement du potentiel de capacité collaborative IO : de carrière (ce qui peut profiter à l'acteur),

bureaucratique (protection ou accroissement des ressources) et de création de valeur (améliorer l'efficacité ou la productivité d'un programme). Il convient que la vision conventionnelle voulant que les deux premières catégories dominent la troisième s'avère la situation la plus fréquente, mais qu'il existe d'autres situations où la création de valeur l'emporte ou est favorisée par les deux premières catégories (Bardach, 1998, p. 34-35).

2.5 / **Le questionnement sur la place de la coopération IO dans les profils de compétences**

Nous avons montré dans les chapitres précédents comment la coopération IO avait été introduite progressivement dans le mécanisme général de coordination de l'État québécois depuis les années 1970. Ces changements ont nécessité des ajouts et des ajustements aux mécanismes et instruments de coordination; ils ont également entraîné des modifications aux façons d'agir des agents publics et mobilisé de nouveaux savoirs. Comment ces changements se sont-ils reflétés dans la définition des rôles et des qualités attendus des agents publics engagés dans les activités de coopération IO dans l'administration publique québécoise? Sans toutefois aller jusqu'à établir un profil de compétences pour les coopérateurs IO, nous avons noté des références directes aux qualités requises dans différents profils de compétences adoptés par les organismes centraux après l'adoption de la LAP en 2000. Et auparavant, nous avons relevé des traces de l'évolution qui a préparé les éléments de profils associés à la coopération IO. Nous nous limiterons ici à donner un aperçu de cette évolution et à proposer quelques mesures qui pourraient être bénéfiques pour la coopération IO.

Les profils de compétences associés à un rôle particulier (ou à une fonction) découlent d'une analyse des tâches accomplies et des exigences pour les réaliser. Avant de proposer un profil pouvant servir à diverses activités de gestion du personnel, comme la préparation de la relève, la sélection en vue du recrutement ou de la promotion, le perfectionnement, les organismes responsables de proposer ce canevas qui pourra orienter l'ensemble des MO pour de nombreuses années ont tendance à prendre en considération les pratiques bien ancrées et à y ajouter certaines tendances lourdes qui font consensus. Cela peut expliquer un décalage temporel entre les changements officiels apportés aux mécanismes et instruments de coordination/coopération, les rajustements subséquents aux modes de gestion qui peuvent demander de nombreuses années avant de se démarquer et, finalement, la lecture que l'on peut faire des rôles et des compétences requises. C'est ce qui s'est produit dans l'administration

publique québécoise: les évolutions de l'environnement et du cadre de gestion ont amené un décodage progressif des impératifs de relations avec l'externe et de partenariat.

Les notions de *collaboration*, *coopération* ou *partenariat* ne sont pas mentionnées explicitement dans le *Lexique des critères de sélection pour le personnel de direction supérieure* de l'Office du recrutement et de la sélection du personnel (ORSP) en 1979. Pas plus que dans le profil du programme Formacadres (1975), un programme témoin pour la relève des cadres, qui axait néanmoins la formation sur les habiletés managériales. Les orientations gouvernementales «de développement concernant le personnel d'encadrement et sa relève pour les années 1990-1993» reflètent davantage une préoccupation en matière de relations IO. Dans le rapport de la commission Boudreau (juin 1993), le caractère incontournable de la coopération IO émerge plus nettement et suscite une évolution dans la lecture des qualités requises pour les dirigeants et autres gestionnaires. Des professeurs de l'ENAP réaliseront un rapport à la demande du SCT sur «Les rôles et les compétences des gestionnaires supérieurs du gouvernement du Québec pour l'avenir⁴». Le premier profil gouvernemental de compétences sera établi en 2005 et concernera le personnel d'encadrement; pour les titulaires d'emplois supérieurs, ce sera fait en 2006.

Le profil de 2005 pour le personnel d'encadrement⁵ comprend 19 compétences, et la préoccupation pour la coopération IO, le partenariat et la consultation des citoyens se manifeste explicitement sous plusieurs compétences: «gestion des partenariats et des réseaux», «gestion orientée vers la clientèle» et «gestion de l'efficacité de l'équipe». Le SCT met à jour ce profil en 2012 en le transformant en «Référentiel de compétences du gestionnaire leader de la fonction publique québécoise⁶». Ce référentiel retient quatre compétences clés, qui doivent se retrouver dans tous les profils de compétences, et sept compétences complémentaires, qui sont choisies en fonction du poste ciblé. Bien que le cadre de gestion gouvernementale instauré par la LAP de 2000 n'ait pas été modifié pour l'essentiel, nous constatons que les préoccupations pour la coopération IO sont moins affirmées, que la notion de *coopération IO* semble évacuée au profit d'une notion étendue de *collaboration* qui pourrait, suivant

4 SCT, 2003, *Les rôles et les compétences des gestionnaires supérieurs du gouvernement du Québec pour l'avenir: rapport de recherche*, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines.

5 *Profil gouvernemental des compétences du personnel d'encadrement*.

6 SCT, 2012, «Référentiel de compétences du gestionnaire-leader de la fonction publique québécoise». En collaboration avec l'ENAP.

une lecture littérale, ne s'appliquer qu'à l'intérieur de l'organisation. Ici, le « leader-intrapreneur » semble prendre le pas sur le gestionnaire interdépendant. Une autre indication d'un recul réside dans le choix de faire de la collaboration une compétence complémentaire alors que le profil précédent plaçait cette dimension sur le même pied que les autres compétences. Comment considérer que tous les gestionnaires ne sont pas concernés par les enjeux de coopération IO et de la nouvelle gouvernance, qu'ils n'auront pas dans l'exercice de leurs fonctions à repérer et à saisir des occasions de coopération IO ?

Un phénomène similaire apparaît dans l'évolution du profil des titulaires d'emplois supérieurs dont le premier document officiel⁷ a été adopté par le ministère du Conseil exécutif (MCE) en 2006. Ce profil comporte cinq compétences et cinq qualités. L'une des compétences est en lien direct avec le message de concertation et de coopération IO lancé par les différents gouvernements dans les attentes annuelles à l'égard des hauts fonctionnaires depuis le début des années 1990 et avec le cadre de gestion gouvernementale adopté avec la LAP de 2000 : « constituer des alliances/réseaux ». D'autres compétences et qualités ont un lien avec la coopération IO. C'est le cas de l'indicateur comportemental « positionner l'organisation dans la poursuite des objectifs sectoriels et transsectoriels fixés par l'État » et de la compétence « gérer dans un contexte politico-administratif »⁸, mais aussi des trois indicateurs énonçant que le titulaire d'un emploi supérieur « possède une vision corporative et perçoit son apport comme une contribution à la concrétisation des orientations gouvernementales », « est habile à négocier des ententes » et « travaille en collaboration dans une perspective d'enrichissement mutuel » (qualité : « esprit d'équipe »)⁹.

Le profil des titulaires d'emplois supérieurs a été mis à jour en 2013¹⁰ en atténuant les dimensions concernant la coopération IO, tout en précisant cette fois qu'il s'adressait aux titulaires d'emplois supérieurs en situation de gestion. Nous constatons la disparition de la compétence « constituer des alliances/réseaux » et des cinq indicateurs comportementaux qui l'explicitaient au profit d'une autre compétence intitulée « agilité et prise de décision » qui traite d'autres dimensions. La coopération IO ne paraît plus

7 MCE, 2006, « Profil de compétences – titulaires d'un emploi supérieur ». En collaboration avec l'ENAP.

8 *Ibid.*, p. 4.

9 *Ibid.*, p. 5.

10 MCE, 2013, « Profil des compétences – titulaires d'un emploi supérieur ». Avec la participation de l'ENAP.

assez importante pour faire partie du groupe des cinq compétences. Une mise à jour mineure a eu lieu en 2014¹¹ : la question de la coopération IO ne prend guère plus de place dans ce profil que dans le précédent.

Bien que la nécessité de travailler davantage en coopération interorganisationnelle et intersectorielle soit réaffirmée avec plus de vigueur depuis le début des années 2000 dans le cadre de gestion gouvernementale, les profils/référentiels de compétences récents (2014, 2012), tant des titulaires d'emplois supérieurs que des cadres de la fonction publique, accordent moins d'importance aux partenariats que les profils antérieurs des années 2005 et 2006. Il y aurait lieu de vérifier, lors des **prochaines mises à jour** prévues théoriquement aux cinq ans, si le message adressé aux utilisateurs quant aux compétences et qualités requises est à la hauteur de l'importance accordée au partenariat et à l'implication citoyenne. En tout cas, le recul observé dans les dernières mises à jour de 2012 et 2014 à cet égard peut être perçu comme une atténuation du message gouvernemental en faveur d'une plus grande coopération IO, même si officiellement le cadre de gestion gouvernementale mis au point en 2000 comporte toujours les mêmes exigences. Dans le flot des messages gouvernementaux que les dirigeants administratifs et les gestionnaires doivent prendre en considération, le décodage du moment est réalisé à l'aide de signaux subtils qui font prévaloir une ligne de conduite donnée lorsque des arbitrages s'imposent. D'où **l'importance de ne pas laisser entendre que la coopération IO et les partenariats ont moins d'importance si ce n'est pas ce que les autorités veulent véhiculer comme message.**

Il existe d'autres profils de compétences élaborés pour des emplois autres que d'encadrement¹² qui reflètent aussi les préoccupations gouvernementales à l'égard du travail en équipe et de la coopération IO. Compte tenu de la place de plus en plus grande que prennent les projets coopératifs interorganisationnels dans les organisations publiques et les défis particuliers qu'ils posent aux personnes mandatées pour les réaliser, la fonction publique aurait intérêt à mettre au point non seulement un **profil de compétences des coopérateurs IO**, mais aussi un **texte d'accompagnement à l'intention des dirigeants** pour qu'ils prennent la mesure de l'appui à offrir à ces personnes représentant leur organisation et relevant des défis importants dans l'intérêt public.

11 MCE, 2014, « Profil de compétences – titulaire d'un emploi supérieur en situation de gestion ».

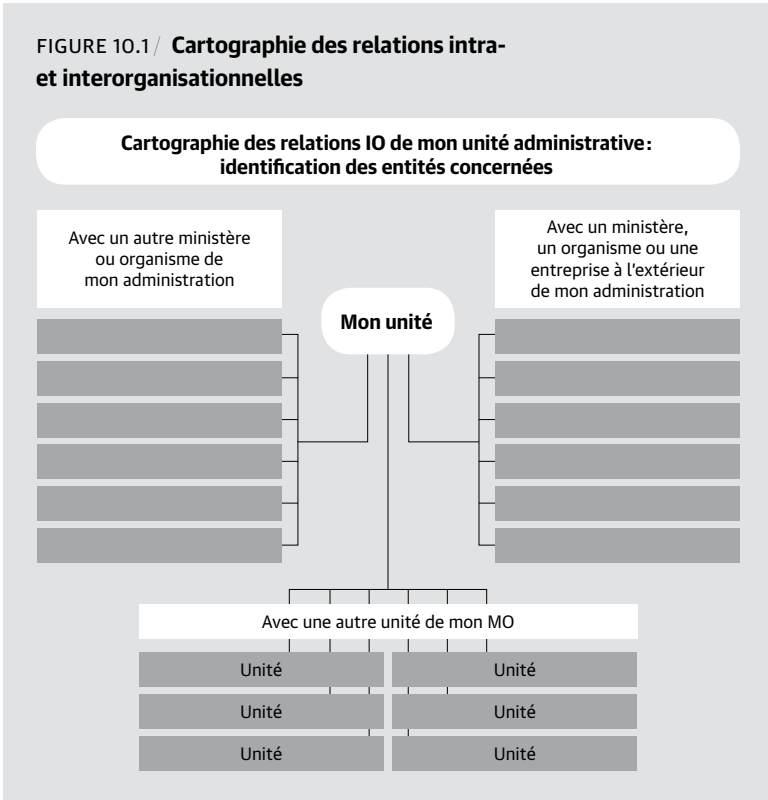
12 Comme le référentiel général proposé par le SCT en 2013, « Élaboration de profils de compétences : guide du praticien de la fonction publique québécoise, 2013 », et le profil de compétences des « chargés de projet en ressources informationnelles » produit par le SCT en 2015.

2.6 / **Des outils pour faciliter la cartographie et l'analyse des relations inter- et intraorganisationnelles**

Si les gestionnaires sont généralement bien au fait du faisceau de liens qui existe entre leur unité, les autres unités de leur MO et d'autres organisations externes, ils peuvent néanmoins tirer profit d'un examen plus approfondi de ces relations. Lorsque nous passons à l'échelle d'un MO, l'ampleur de ce faisceau de liens peut être plus difficile à visualiser et à jauger. C'est pour faciliter cet exercice de cartographie et d'analyse des relations intra- et interorganisationnelles que nous avons mis au point les trois outils présentés ci-après.

L'analyse des relations interorganisationnelles

La première étape de l'exercice vise à relever les organisations avec lesquelles son organisation ou son unité administrative a des relations officielles, à l'aide du schéma ci-dessous (figure 10.1).



Une fois ces entités relevées, l'exercice se poursuit dans un deuxième temps avec l'analyse des relations en cause à l'aide du tableau 10.4. La grille d'analyse qu'offre ce deuxième outil soulève les questions clés que nous pouvons retrouver dans les recherches sur les relations IO : De quels domaine et type de relations s'agit-il? Pourquoi (assises légales ou reposant sur d'autres buts)? Comment se déploie cette relation? À quel moment? Quels en sont les effets, les résultats et possiblement, les correctifs à apporter? En plus des domaines de relations, l'utilisateur de l'outil pourra indiquer le type de relations en jeu, hiérarchique ou de coopération, et en préciser la nature. Selon ses priorités, il pourra décider de procéder à un examen complet de la situation ou se concentrer sur certaines dimensions, par exemple se limiter aux relations de coopération, ou à certaines questions clés comme le pourquoi, les effets, les résultats et les correctifs.

TABLEAU 10.4 / Analyse des relations IO de mon unité administrative ou organisation

Avec quelle organisation/ unité adm. (ou plusieurs)?	Domaine et type de relations IO (note)?	Pourquoi (assises légales ou autres)?	Comment?	Quand?	Effets/ Résultats/ Correctifs?
AVEC UN AUTRE MINISTÈRE OU ORGANISME (environnement interne)					
AVEC UN MINISTÈRE, UN ORGANISME OU UNE ENTREPRISE (environnement externe)					
AVEC UNE AUTRE UNITÉ DE MON MO					

Note: Voici les domaines de relations IO que nous avons relevés dans l'administration publique québécoise : assistance à un autre MO, consultation d'un autre MO, contribution à la mission d'un autre MO, contribution à une mission du gouvernement, échange d'informations, échange de ressources, mise en commun de ressources dans un but particulier, obtention d'un accord préalable, reddition de comptes, transmission d'un avis. Ces domaines se subdivisent en types de relations, soit de coopération ou de type hiérarchique.

D'entrée de jeu, l'exercice peut soulever quelques interrogations reliées à l'identification de certains partenaires: nous traitons dans l'encadré 10.3 les plus apparentes, à savoir la définition des frontières de l'organisation, les fournisseurs et les organisations communautaires.

ENCADRÉ 10.3 / Définitions de termes

Définition de l'intraorganisationnel ou des frontières de l'organisation

Dans certaines organisations du secteur public, il peut être difficile pour un gestionnaire de bien cerner les frontières de son organisation, notamment lorsque des changements structurels importants surviennent. Pour s'y retrouver, on peut définir l'organisation d'appartenance comme une entité soumise à un même code de règles et, comme critère concret pour se situer, on peut se demander quelle est l'autorité supérieure qui peut donner un ordre – généralement les titulaires de fonctions de sous-ministre, directeur général ou président-directeur général dans le secteur public. On pourrait aussi se poser la question suivante: Quelles sont les unités qui peuvent entrer dans le même périmètre de règles à observer que mon unité et qui relèvent de la même autorité supérieure? Cette configuration représente votre organisation aux fins de l'exercice.

Si votre organisation partage un ensemble de règles avec d'autres entités du secteur public, vous pouvez considérer qu'ils font partie de la même administration aux fins de l'exercice. Les autres organisations ne partagent pas le même bagage de règles et sont donc considérées ici comme externes. Ces distinctions sont importantes parce que les relations de type hiérarchique ne peuvent pas être les mêmes selon les situations et que les possibilités de coopération inter- et intra-organisationnelles ne sont pas conditionnées par les mêmes moyens ou assujetties aux mêmes contraintes.

Les fournisseurs

Les avis peuvent être partagés sur l'utilité de faire l'analyse des relations avec les fournisseurs dans le cadre de cet exercice, d'autant plus que leur nombre peut être considérable.

(suite)

ENCADRÉ 10.3 / Définitions de termes (suite)

Pour y voir plus clair, précisons que la relation avec les fournisseurs entre dans la catégorie des relations de type marché et appartient donc au groupe des relations de coopération, mais d'un type de relations régi par contrat. Plusieurs situations ne méritent sûrement pas une longue analyse, mais d'autres peuvent la justifier, par exemple avec des fournisseurs de services qui interviennent dans une situation délicate (par exemple lorsqu'ils agissent comme facilitateurs dans un projet de coopération inter- ou intraorganisationnel, car ils peuvent avoir leurs propres buts qui s'ajoutent aux autres buts). Nous pouvons aussi être en présence d'une coopération entre organisations du secteur public dans le cadre d'une entente où une organisation fournit des services à l'autre contre un transfert de budget, ce qui peut représenter une coopération importante digne d'analyse.

Les organisations communautaires

Certaines organisations communautaires sont si étroitement liées au secteur public, pour leurs mandats et leurs financements, qu'elles peuvent être perçues comme faisant partie de l'organisation « donneur d'ordres ». Il importe de préciser que ces OBNL sont des organisations externes régies par des règles différentes des organismes publics : il n'y a pas de relation hiérarchique explicite entre les deux types d'organisations, mais plutôt une relation contractuelle.

De toutes les questions du tableau 10.4, celles qui demandent d'examiner les effets et les résultats de la relation IO s'avèrent les plus substantielles et les plus difficiles à traiter. Selon plusieurs auteurs, bon nombre des conséquences présumées des rapports IO ne sont pas appuyées par des études empiriques. Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer cette disparité entre prétention et assertion : 1) il y a des défis inhérents à la gestion de ces relations ; 2) il est souvent difficile de définir avec précision les conséquences désirées des efforts collaboratifs (souvent, plusieurs buts s'entremêlent et chaque groupe a ses critères de succès) ; 3) le fossé entre les résultats escomptés et les preuves empiriques peut être engendré par l'état de la recherche elle-même qui en est à ses débuts (Sandfort et Milward, 2008, p. 160-161).

Devant des résultats peu probants, des auteurs pointent du doigt la nouveauté de ces efforts collaboratifs et le besoin d'apprentissage. Il est possible que plus il y aura de professionnels et d'organisations qui auront des expériences positives avec les partenariats de services interorganisationnels, plus le savoir-faire collaboratif se développera et plus les organisations et individus saisiront l'avantage collaboratif (Huxham, 1996, citée par Sandfort et Milward, 2008, p. 162).

Néanmoins, des auteurs proposent diverses approches pour évaluer le fruit des rapports IO. Certains recommandent de considérer à la fois les coûts et bénéfices dans toutes tentatives d'évaluation (Provan et Sydow, 2008, p. 707). Un autre groupe conseille de mettre l'accent, dans l'évaluation du processus collaboratif, sur ceux qui sont censés en bénéficier (O'Leary et Blomgren Bingham, 2009, p. 267-269).

Variante pour l'analyse des relations intraorganisationnelles

Pour les dirigeants d'une organisation, la qualité des relations intraorganisationnelles demeure une préoccupation constante et, au premier chef, ce sont les bénéfices d'une bonne coordination qui sont recherchés, c'est-à-dire que les uns n'ignorent pas ce que font les autres. La coopération intraorganisationnelle peut être perçue comme un atout dans certaines circonstances et souhaitée par les dirigeants ou encore comme un bénéfice inattendu de l'initiative d'une unité. Au-delà des questions déjà soulevées dans notre tableau précédent, il est possible d'orienter la réflexion de l'ensemble des cadres d'une organisation vers un questionnement adapté aux préoccupations du moment de l'équipe dirigeante ou de l'équipe de gestion.

Nous en donnons un exemple dans le tableau 10.5. Le questionnement se trouve d'abord axé sur l'amorce des projets avant qu'ils se cristallisent en décision, d'où l'idée de commencer la réflexion en amenant chaque membre de l'équipe à se pencher sur les mécanismes de consultation préalable qu'il utilise pour la définition des projets dont il est responsable. La deuxième grande question porte sur les mécanismes de suivi en place pour tenir les autres unités informées des moments importants de l'évolution des projets. En complément à ces deux questions, les cadres sont invités à déterminer si des correctifs méritent d'être apportés à leurs mécanismes de consultation et de suivi. Le partage de ces analyses en équipe de direction permet de connaître l'état de la situation et d'envisager des pistes d'amélioration, le cas échéant.

TABLEAU 10.5 / **Rapports de collaboration entre unités administratives du ministère/organisme**

Mon unité:

Unités partenaires	Mécanismes de consultation préalable	Mécanismes de suivi	Ajustements souhaitables

2.7 / **Des pistes pour de nouveaux partenariats**

Une autre question clé, qui n'apparaît pas au tableau 10.4 sur l'analyse des relations interorganisationnelles, pourrait émerger à la fin de cette analyse: N'y aurait-il pas intérêt pour mon unité ou mon organisation à instaurer de nouveaux partenariats? C'est pourquoi nous avons conçu le tableau 10.6 regroupant des questions clés servant à cerner les principaux paramètres à considérer avant de se lancer à la recherche de nouveaux partenaires organisationnels.

TABLEAU 10.6 / **Questions clés dans la perspective d'établir de nouveaux partenariats IO**

Questions clés	Votre position
Quel est le besoin? Dans quel but établir un nouveau partenariat?	
Quels résultats pouvons-nous en attendre?	
Quelles sont les caractéristiques du ou des partenaires à cibler?	
Quels sont les arguments à faire valoir pour intéresser le ou les partenaires éventuels? Qu'ont-ils à y gagner?	
Des démarches préalables sont-elles requises pour bénéficier des appuis nécessaires ou éviter des réactions nuisibles (accord des autorités, du supérieur, prévenir des partenaires ou parties prenantes...)?	
Quelle serait la durée souhaitable du partenariat?	
Quels sont les principaux modes de gouvernance qui nous conviendrait pour ce partenariat?	

Questions clés	Votre position
Quels sont les moyens et ressources que nous pouvons y consacrer ?	
Le personnel que nous prévoyons assigner à ce projet est-il bien préparé ? Sinon, que pouvons-nous faire (formation, rechercher d'autres personnes avec le profil souhaité, etc.) ?	

Pour conclure ce chapitre, il importe de se rappeler que la pratique de la coopération IO a pris de l'ampleur ces dernières décennies et que le savoir-faire en la matière continue de se perfectionner avec les apprentissages. Pour en témoigner, de nouveaux ouvrages seront bientôt publiés sur des expériences de coopération IO dans les secteurs publics québécois et canadien ; ils contribueront à leur manière à enrichir le coffre à outils des praticiens de l'administration publique et des chercheurs.

Conclusion

Cet ouvrage est constitué pour une large part d'un condensé de notre thèse de doctorat défendue à l'ENAP en 2017 portant sur l'encadrement de la coopération interorganisationnelle et de la coordination dans l'administration publique québécoise; nous y avons adjoint deux chapitres pour en exposer les enseignements au bénéfice des acteurs politiques et administratifs du temps présent.

Nous avons amorcé cette recherche avec l'intention de mieux comprendre ce que nous percevions comme une sous-exploitation du potentiel de coopération entre les MO du grand ensemble qu'est l'administration publique québécoise. Comme chercheur, nous avons poursuivi notre démarche avec l'idée d'examiner les conditions pouvant faciliter cette coopération IO ou lui nuire. Après la recension des résultats de recherches effectuées sur les relations IO, nous avons révisé notre objet de recherche en fixant notre regard sur la toile de fond où les relations interorganisationnelles peuvent s'exercer dans une administration publique et sur l'armature qui les soutient, soit l'encadrement consacré à la coopération IO et son évolution sur une période d'un quart de siècle. En complément, nous nous sommes interrogé sur l'origine des facteurs qui ont le plus provoqué les changements et sur les principaux acteurs qui les ont déclenchés.

Nous avons opté pour le cadre conceptuel et méthodologique utilisé par Bouckaert, Peters et Verhoest (2010) pour examiner l'évolution de mécanismes de coordination et de coopération au sein de pays de l'OCDE dans la dernière portion du XX^e siècle, approche que nous avons décidé de compléter par une analyse des relations interorganisationnelles. Ces choix nous ont permis de centrer notre démarche de recherche sur les sources documentaires, soutenue par une validation des chapitres présentant les résultats empiriques par des personnes ayant exercé des fonctions stratégiques au sein de l'administration publique québécoise.

Nous estimons avoir donné une réponse satisfaisante à notre **principale question de recherche** en mettant au jour les éléments constitutifs de l'encadrement de la coopération IO dans l'administration publique québécoise et en exposant son évolution sur une période suffisamment longue pour être révélatrice. Le choix de notre cadre conceptuel a également permis de présenter l'encadrement de la coordination hiérarchique. Nous avons démontré qu'il est possible de déceler dans l'arrangement général de la coordination au sein de l'État québécois un encadrement consacré à la coopération IO. Nous avons retracé l'évolution impressionnante de cet encadrement, passant d'un stade plutôt embryonnaire en 1976 à un arrangement bien déployé au début du XXI^e siècle, reposant sur un discours et des incitations soutenus en faveur d'un partenariat IO et appuyés par des dispositifs légaux, administratifs, de connaissance et de culture organisationnelle proposant des orientations et des moyens aux MO pour s'en acquitter.

Pour distinguer dans les discours et dans les différents dispositifs de l'encadrement ce qui est de l'ordre de la coopération IO et de la coordination hiérarchique, nous avons été guidé par les définitions de la coordination émanant de la recension des écrits, par notre définition de la coopération IO, par la typologie des mécanismes et instruments de coordination de Bouckaert *et al.* (2010), ainsi que par notre inventaire des types de relations IO. Cette approche nous a permis de réunir, pour chaque fin de période de neuf ans étudiée, des éléments de l'encadrement qui pourraient apparaître disparates, dans un tableau signifiant des mécanismes et des techniques de coopération et de coordination hiérarchique, ainsi que dans une présentation articulée des domaines et des types de relations IO alors en vigueur, ce qui nous a également facilité la présentation de l'évolution de cet encadrement d'une période à l'autre.

C'est ainsi que pour l'intervalle de temps analysé, nous avons pu constater que cinq types d'instruments de type réseau s'ajoutent aux trois qui existaient en 1976. L'usage des instruments de réseau (surtout) et de marché s'accroît considérablement, alors que l'usage des instruments hiérarchiques se transforme. Vue sous l'angle des relations IO, l'ampleur des changements se confirme; les types de relations IO de coopération passent de 4 à 12, alors que les types de relations IO hiérarchiques augmentent de 11 à 15. Au total, nous comptons 10 domaines de relations IO et 27 types de relations en 2003. À l'aide de ces résultats, nous avons consolidé une définition de la coopération interorganisationnelle dans l'administration publique québécoise, de laquelle nous pouvons tirer une définition générale en faisant abstraction des particularités propres au cas québécois.

La dimension officieuse de la coopération IO est apparue dans divers événements et, tout particulièrement, quand nous avons abordé l'instrument de type réseau qualifié de « culture organisationnelle et management de connaissances », soutenu par quelques dispositifs officiels et beaucoup d'échanges officieux. Nous avons pu mettre au jour une stratégie délibérée de créer, par des programmes interministériels de formation, des occasions d'échanges non protocolaires entre représentants de divers MO en vue de favoriser des maillages ultérieurs et possiblement des partenariats IO autour de divers défis interministériels.

En observant **l'évolution de cet encadrement**, nous avons relevé qu'elle s'est faite progressivement, sans grand plan préétabli, avec des expérimentations, des périodes de consolidation et des moments forts marqués par l'institutionnalisation de pratiques éprouvées durant plusieurs cycles annuels ou d'idées chaudement débattues. Les différents partis politiques qui se sont succédé durant ces périodes ont montré davantage de continuité avec leurs prédécesseurs que de divergences dans l'édification de l'encadrement IO, chacun bâtissant sur l'héritage du gouvernement précédent, mais en n'appliquant pas les mêmes stratégies, les gouvernements du Parti québécois étant les seuls à modifier de façon notable le cadre légal, alors que les gouvernements du Parti libéral privilégiaient les structures, les démarches et les processus.

Nous avons aussi constaté que cet encadrement a été voulu par le pouvoir hiérarchique qui y voyait des bénéfices autrement inaccessibles et qui a procédé en même temps à la rénovation de plusieurs de ses instruments d'intervention sur l'axe vertical, de sorte qu'il est difficile de séparer l'évolution de l'encadrement de la coopération IO de celle de l'encadrement de la coordination par le mécanisme hiérarchique et de la coordination d'ensemble.

Ce qui nous a mené à un autre constat important : le déploiement d'un encadrement lié à la coopération IO a entraîné un repositionnement substantiel et, en partie tout au moins, obligé l'encadrement de la coordination hiérarchique, qui a dû être ajusté de diverses manières pour s'éloigner des multiples interventions au quotidien et passer à un niveau stratégique. Nos résultats montrent de surcroît que les mécanismes de coopération IO et de coordination hiérarchique ont évolué de pair, donnant lieu à un amalgame modifiant l'arrangement global de la coordination de l'État. En stimulant la coopération IO, le pouvoir hiérarchique a amélioré la capacité d'ensemble de la coordination de l'État ; les modes de fonctionnement coopératifs sont devenus des compléments au mécanisme hiérarchique et non des concurrents, tout en comblant

certaines de ses lacunes. Sur le plan de la démarche de recherche, nous en avons conclu que s'il est possible dans un processus d'analyse de décortiquer séparément l'encadrement lié à la coopération IO et l'encadrement lié à la coordination hiérarchique, il paraît nécessaire de les appréhender ensemble pour apprécier la dynamique d'évolution, ou même la situation à un moment donné dans le temps.

Nos résultats ont révélé des similitudes avec ceux de Bouckaert et ses collaborateurs (2010), qui ont conclu à un affaiblissement du mécanisme hiérarchique dans les années 1980 avec une montée des mécanismes de réseau et de marché, suivie dans les années 1990 d'un usage plus rigoureux du mécanisme hiérarchique. Contrairement à la trajectoire sinueuse des quatre pays ayant le plus adopté le courant du nouveau management public, le Québec a suivi un tracé plus linéaire, accordant plus de pouvoirs et de flexibilité à ses organisations tout en rendant sa direction et son contrôle plus stratégiques. La spécialisation et la fragmentation des missions publiques n'ont pas eu la même ampleur au Québec que dans d'autres pays marqués par le NMP du fait que cette spécialisation était très avancée en 1976, qu'elle s'est poursuivie jusqu'en 1985 pour se stabiliser à ce niveau par la suite, les ajouts de missions et d'organismes étant compensés par une diminution des organismes existants. Quant à la fragmentation entre la conception de politiques et sa mise en œuvre, elle ne s'est pas produite durant la période étudiée dans le cas québécois. Et devançant ces pays, le Québec a amorcé le virage de la gouvernance, l'État s'ouvrant aux autres segments de la société en vue de formuler et d'implanter des politiques publiques.

Pour ce qui est des deux volets de la proposition à vérifier, les résultats contredisent nos anticipations. Sur le premier volet, nous avons dû conclure que les **facteurs externes ont pesé plus lourd que les facteurs internes comme moteurs de changement**. En effet, plusieurs des facteurs majeurs qui ont contribué aux changements à la coopération IO et à la coordination au Québec sont des enjeux de société : le statut constitutionnel du Québec, la révision du rôle de l'État, les accords commerciaux et de libre-échange, les enjeux de politiques publiques à portée transversale, la lutte contre les effets de deux crises économiques importantes, l'amélioration des services aux citoyens et aux entreprises. Des facteurs internes, liés à des enjeux de gouvernance de l'État, ont aussi été à l'œuvre. Dans la sphère des dirigeants politiques, nous avons vu l'effet des enjeux de services aux citoyens, de guidance et de contrôle des organisations publiques, d'intégrité, de compétence et de mobilisation du personnel, de partenariat et de productivité. Les autorités

administratives centrales et des MO étaient, pour leur part, mobilisées par les enjeux liés à la préparation et à la mise en œuvre des diverses réformes qui allaient entraîner une mutation profonde dans la façon de gérer les organisations et le personnel.

Sur le deuxième volet, nous avons conclu de nos résultats que le **rôle déterminant dans le déclenchement de ces changements revenait aux députés qui ne sont pas membres du gouvernement**. En effet, nous avons observé que les députés du parti au pouvoir et de l'opposition officielle étaient souvent sur la même longueur d'onde pour faire l'analyse critique des services aux citoyens, de la performance administrative et des carences du cadre de gestion lors de commissions parlementaires spéciales (1982 et 1990) et lors des auditions de la commission spécialisée en matière d'imputabilité. Leurs analyses et recommandations ont poussé les gouvernements à transformer le cadre légal, réglementaire et administratif de la gestion gouvernementale, une impulsion qui a aussi favorisé la coopération IO. Cela n'a pas empêché les **ministres les plus impliqués dans la gouverne centrale de l'État** de jouer un rôle clé dans la décision d'entreprendre les changements, de les préparer, d'en assurer l'adoption et d'en surveiller l'implantation.

Les **hauts dirigeants administratifs** ont aussi joué un rôle essentiel dans la préparation et la réalisation de ces changements : malgré quelques résistances, surtout liées aux formes d'imputabilité, ces dirigeants ont contribué à convaincre et à instrumenter les dirigeants politiques pour qu'ils apportent des changements importants au cadre de gestion gouvernementale, dans le sens de la nouvelle philosophie de gestion fondée sur la responsabilisation qui s'est articulée à compter du début des années 1980. Nous avons vu à cet égard l'importance du mouvement d'autonomisation et de singularisation des MO et l'articulation de relations partenariales entre les MO, ainsi qu'entre les MO et le Conseil du trésor (CT). Nous avons aussi conclu de nos résultats que le changement ne serait pas allé aussi loin ni aussi en profondeur si les élus et les dirigeants politiques n'avaient pas fait preuve d'autant de leadership.

En analysant les mesures prises par l'État québécois, nous avons constaté que les dirigeants politiques et administratifs, même s'ils étaient très ouverts aux courants de pensée et aux expériences en vogue dans les pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), ne s'étaient pas employés à copier les idées et les pratiques d'ailleurs, mais les avaient plutôt adaptées au cadre de gestion en vigueur.

Nous avons fait la démonstration que la **formulation du cadre de gestion a un effet sur le potentiel de coopération entre MO et sa pratique**, avec la levée de nombreux obstacles et l'ajout de nouveaux moyens mis à la disposition des MO, ce qui répondait partiellement à notre questionnement initial sur l'existence de facilitateurs et de freins à la coopération IO. En regardant les évaluations de la mise en œuvre de cet encadrement au-delà de 2003, nous avons observé que l'encadrement de la coopération IO était loin d'atteindre tout le potentiel souhaité par les autorités politiques, qui continueront d'ailleurs à le faire évoluer après 2003. L'expérience des dernières décennies nous indique que des changements de cette ampleur nécessitent plusieurs cycles annuels d'apprentissage avant de pouvoir donner leur plein effet et, inévitablement, des mises au point. Il apparaît inévitable que la révolution numérique et l'outillage de l'intelligence artificielle viennent infléchir la trajectoire de l'évolution de la coordination et de la coopération IO au sein de l'État québécois.

1 / **Et la suite**

Avec l'ajout des deux derniers chapitres déduisant de notre recherche des enseignements, des suggestions et des outils, les acteurs politiques et administratifs disposent de bases additionnelles pour l'analyse des relations IO de leur MO, pour réaliser leurs projets de coopération et pour harmoniser le système global de coordination de l'État.

En considérant l'évolution du cadre de gestion sur plusieurs décennies, nous avons pu observer le rôle clé joué par les députés des différents partis dans le déclenchement de changements majeurs et le rôle crucial des membres du gouvernement, principalement des ministres d'organismes centraux, dans les phases de décision, de promotion et d'implantation des changements. Il convient de se rappeler que le leadership du ministère du Conseil exécutif s'est avéré un facteur majeur dans les réformes administratives, avec l'appui du Secrétariat du Conseil du trésor, d'où l'utilité d'une entité, au plus haut niveau du gouvernement, qui soit chargée d'une réflexion continue sur la coordination et la coopération IO. Si les pouvoirs législatif et gouvernemental ont bien outillé les institutions de l'État pour se coordonner et pratiquer la coopération IO, il importe de retenir que le discours et les actions des acteurs politiques peuvent être à l'origine de projets de coopération IO ou, au contraire, peuvent inciter les acteurs administratifs à s'abstenir de s'engager dans cette voie.

L'évolution est aussi riche d'enseignements pour les acteurs administratifs. Les hauts dirigeants et leurs conseillers ont joué un rôle important dans la préparation, dans l'articulation des propositions et dans l'implantation des changements, tout en voyant ce rôle évoluer avec la participation grandissante d'autres acteurs internes et externes dans le processus précédant les décisions et dans la mise en œuvre. C'est aussi l'occasion d'attirer l'attention des dirigeants sur certains dispositifs, comme les bilans périodiques sur les changements majeurs, sur les capacités bien rodées d'implantation du changement, sur l'utilité de bien jauger la complexité du changement et de bien doser les promesses et attentes liées aux transformations, sur l'importance de bien choisir ses coopérateurs, de les former et de les appuyer dans leur mandat.

Puisant à la fois dans les résultats empiriques et la recension des écrits, nous proposons plusieurs repères aux praticiens de l'Administration qui auront à déterminer les raisons de s'engager ou non dans un projet de coopération, à trouver les façons de piloter des projets coopératifs IO ou encore diverses manières de surmonter les obstacles. Nous enchaînons avec des indications sur les rôles et compétences des coopérateurs IO et en suggérant un questionnement sur la place de la coopération IO dans les profils de compétences. Nous proposons des outils pour faciliter la cartographie et l'analyse des relations inter- et intraorganisationnelles, ainsi que des pistes pour de nouveaux partenariats.

Nous croyons que les personnes qui connaissent l'administration publique québécoise porteront un regard différent sur son fonctionnement et son évolution après avoir lu cet ouvrage. Les chercheurs et les étudiants de diverses disciplines pourront aussi tirer profit de cette recherche de maintes façons.

Le cadre conceptuel que nous avons utilisé et enrichi pourra servir à poursuivre l'étude longitudinale de l'évolution de la coopération et de la coordination au Québec au-delà de 2003 et à soutenir des recherches similaires dans d'autres administrations publiques ayant des caractéristiques comparables. La toile de fond étant dessinée et l'armature de la coopération IO étant révélée, il serait intéressant d'examiner quel usage les MO font du potentiel de coopération IO à leur disposition et de mieux répondre à une question que nous n'avons traitée que partiellement : Qu'est-ce que cela change pour le citoyen ?

Justification du classement des instruments et mécanismes de coordination/coopération IO pour les quatre périodes

Nous renvoyons le lecteur intéressé au détail du classement des instruments (ou événements) utilisés dans les quatre périodes à notre thèse (Bazinet, 2017). Il pourra constater que dans la plupart des événements, plusieurs types d'instruments et de mécanismes peuvent être utilisés, comme autant de leviers pour l'action. Ainsi, un événement peut être déclenché par une décision hiérarchique, entraîner des préparatifs mobilisant des instruments de réseau et se concrétiser partiellement avec un instrument de type marché. Nous nous en tiendrons ici à la justification de ce classement en donnant un exemple de l'utilisation concrète de chaque type d'instrument au cours des différentes périodes. Il faut dire que l'opération consistant à associer des événements aux instruments de coordination/coopération de la nomenclature de Bouckaert, Peters et Verhoest (2010) n'a pas toujours été facile, ceux-ci utilisant notamment le terme *prédominant* pour qualifier le mécanisme correspondant à plusieurs types d'instruments (« *predominant underlying mechanism* ») (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 73), aussi avons-nous résolu d'expliquer notre classement.

1 / Les instruments et les mécanismes de coordination et de coopération IO en 1976

Si, pour l'essentiel, les instruments de coordination en usage en 1976 sont de nature hiérarchique, nous relevons tout de même plusieurs manifestations du mécanisme de coopération par réseau et des traces de deux instruments de marché.

1.1 / Le mécanisme de type hiérarchique

L'évolution de l'État québécois qui a mené à l'état de la situation constaté en 1976 offre de nombreux dispositifs permettant de reconnaître que les cinq types d'instruments associés au mécanisme de coordination hiérarchique étaient utilisés (la nomenclature de Bouckaert *et al.*, 2010, a été présentée à la figure 2.1, chapitre 2). Il s'agit du management stratégique unilatéral de haut en bas, des systèmes de gestion financière basés sur les intrants, du remaniement des mandats des organisations, de la réorganisation des voies de contrôle et de la mise sur pied de fonctions de coordination. Illustrons notre affirmation pour chaque type d'instruments de coordination.

Ainsi, la direction centrale du gouvernement était très présente dans la gestion des MO, la délégation de pouvoirs aux organisations étant minimale, et un grand nombre de décisions devaient être prises au plus haut niveau de l'État. Le budget de programmes en était seulement à sa troisième année d'utilisation et les intrants prenaient beaucoup de place dans la gestion budgétaire et l'administration en général, à preuve, le contenu des rapports annuels des MO (ceux qui en produisaient), qui continuaient de décrire les activités de l'organisation au lieu de faire état des résultats de ses programmes. Les exemples de remaniement des mandats des organisations pullulent, que ce soit pour la gestion des ressources humaines ou des ressources financières, mais aussi par l'ajout de nouvelles missions et des structures pour les mettre en œuvre. Le remaniement des moyens de contrôle s'est illustré en 1975 par le réaménagement du fonctionnement du Conseil exécutif, la création de comités ministériels filtrant les propositions des ministères et recherchant les consensus avant la présentation des projets au Conseil des ministres étant une innovation qui est encore en usage. La création du Conseil du trésor constitue un événement majeur dans la mise au point de fonctions de coordination au plus haut niveau décisionnel du gouvernement.

1.2 / Le mécanisme de type réseau

Bouckaert *et al.* (2010) ont relevé neuf types d'instruments de coordination où prédomine le mécanisme du réseau. En 1976, nous constatons que l'administration publique québécoise utilise trois de ces types d'instruments en réseau : les organes de prise de décision en groupe ; les organes de conseil et de négociation ; la culture interorganisationnelle et le management des connaissances. Illustrons. Tout comme Bouckaert *et al.* le constatent dans plusieurs pays qu'ils ont étudiés, le Conseil des

ministres est clairement un organe où s'effectue une prise de décision collective, auquel il faut ajouter ici le Conseil du trésor depuis 1971. Constitués de personnes représentant le milieu concerné et d'experts du domaine, les différents conseils et comités chargés de conseiller un ministre entrent dans la catégorie des organes de conseil et de négociation : ils sont passés de 14 en 1964 à 56 en 1975 et il s'en trouve pour examiner la plupart des missions de l'État, auxquels il faudrait ajouter les organes temporaires, comités d'étude ou commissions d'enquête, qui se sont multipliés à compter de 1960 et qui ont joué un rôle majeur dans la construction de l'État québécois¹.

Les instruments de coordination de type réseau associés à la catégorie « culture interorganisationnelle et management des connaissances » ne sont pas faciles à repérer dans les documents officiels, car ils ne sont pas d'emblée classés sous cette appellation. Néanmoins, nous avons pu constater l'émergence de certains de ces réseaux dans les années 1960 et au début des années 1970. Les sous-ministres sont parmi les premiers à être conviés à faire partie de comités interministériels, un changement culturel qui leur procure le sentiment de participer à une œuvre collective et qui constitue les premiers signes d'une coopération interorganisationnelle officielle au plus haut niveau de l'Administration. Nous avons pu également retrouver à un niveau inférieur de la hiérarchie administrative trois structures de coopération interministérielle formées de représentants des différents MO, deux dans le secteur des ressources humaines et la troisième dans celui de l'informatique. Nous avons aussi observé un schéma d'organisation singulier comportant un haut potentiel de coopération interministérielle dans les secteurs des services juridiques et du contrôle des dépenses.

1.3 / **Le mécanisme de type marché**

Dans un autre registre, nous avons pu retracer l'usage des deux instruments de coordination relevés par Bouckaert *et al.* (2010) où prédomine le mécanisme de marché : la gestion budgétaire par programmes et le marché réglementé. Bien que loin d'avoir actualisé tout son potentiel, l'utilisation de la méthode de budget par programmes destinée à mettre en lumière les objectifs et les résultats de l'activité étatique en était néanmoins à son troisième exercice annuel en 1976.

1 Roch Bolduc dénombre 22 commissions d'enquête durant la décennie 1960 ; André Bazinet et Iain Gow analysent leurs rôles (Bazinet, 1976 ; Bolduc, 2012, p. 170 ; Gow, 2011-2012, p. 87 et suiv.).

Quant au marché interne, s'il est difficile de mesurer l'ampleur des échanges de biens et services entre ministères, cette pratique est néanmoins révélée par une décision prise lors du budget de 1975-1976 de mettre fin à l'inscription en double des crédits reliés aux facturations interministérielles ou intraministérielles en optant plutôt pour une seule inscription au programme « fournisseur de biens et services² ». Et il y a bien sûr cette forme de marché créée par la coopération forcée entre ministères et organismes fournisseurs exclusifs de biens et services et les autres ministères et organismes qui doivent les utiliser, généralement en vertu d'une loi. La présence de l'État dans le marché est plus nette quand on considère ses entreprises publiques, dont certaines exercent un monopole (alcool, électricité). La présence d'entreprises à but lucratif ou non lucratif offrant des services dans les domaines de l'éducation, de la santé et des services sociaux, ainsi que dans d'autres secteurs d'activité, fait que l'État recourt au marché, par la voie de subventions ou de contrats, pour la prestation de biens et services ou pour son approvisionnement.

2 / **Les instruments et les mécanismes de coordination et de coopération IO dans la période 1976-1985**

Nous avons relevé pas moins de 14 événements (ou instruments) significatifs pour cette période riche en innovations.

2.1 / **Le mécanisme de type hiérarchique**

Tout comme nous l'avons constaté pour la situation de l'État québécois en 1976, les cinq types d'instruments associés au mécanisme de coordination hiérarchique sont utilisés durant la période 2. Les 14 événements (ou instruments) que nous avons étudiés portent tous la marque d'un ou plusieurs de ces types d'instruments associés au mécanisme de coordination hiérarchique.

Dès sa prise de pouvoir, le gouvernement du Parti québécois (PQ) a exprimé sa volonté d'une plus grande prise en charge politique de l'Administration gouvernementale et il a pris plusieurs mesures pour s'en assurer : les inconvénients du travail en vase clos des ministères, la faiblesse de la coordination des sociétés d'État, les lacunes dans les contrôles des institutions de la santé, des services sociaux et de l'éducation, ainsi que

2 *Crédits 1975/76, Québec, ministère des Finances et Conseil du trésor. Notes explicatives, p. IV.*

dans le régime fiscal des municipalités sont décelées et signalées dans les premières années du premier mandat. Nous reconnaissons dans cinq événements la manifestation du type d'instruments consistant en un management stratégique unilatéral, de haut en bas. Nous la repérons d'abord dans la création des comités ministériels permanents (et temporaires) et des fonctions de ministre d'État, dans l'accroissement du pouvoir de coordination du Conseil du trésor (CT), dans l'accentuation du rôle prédominant de coordination du PM, dans l'évolution de la conception du rôle attribué à l'État et dans les réformes administratives qui ont influencé le fonctionnement de la gestion gouvernementale, plus encore que ses structures. Autre mécanisme hiérarchique, les systèmes de gestion financière basés sur les intrants continuent de faire partie des moyens de coordination du CT, mais sont raffinés pour assurer un suivi mensuel des dépenses et permettre une réaction préventive et pas seulement annuelle.

Le gouvernement se sert à maintes reprises du levier que constitue le remaniement des mandats ou des structures des organisations : en modifiant les missions ou les structures des ministères, des organismes, des organismes autonomes hors fonction publique, en regroupant les pouvoirs d'employeur au CT, en procédant à des réformes administratives et en élargissant l'autonomie des MO.

Il s'est montré très actif également dans l'utilisation du levier de réorganisation des voies de contrôle en regroupant les pouvoirs de l'employeur au CT (abolition d'un organisme central, le ministère de la Fonction publique - MFP), en participant au renforcement du contrôle du pouvoir législatif sur le gouvernement et l'Administration, en menant plusieurs réformes touchant les contrôles et les moyens des organismes autonomes hors fonction publique et en atténuant les contrôles directs des organismes centraux sur les MO.

Conséquents avec leur lecture suivant laquelle le contrôle politique sur l'État québécois n'était pas à la hauteur des besoins, les gouvernements du PQ ont utilisé à plusieurs reprises l'instrument consistant en la mise sur pied de fonctions et d'organes de coordination. La volonté d'essayer une « forme interministérielle de coordination » permettant d'examiner des priorités gouvernementales qui « la plupart du temps débordent par-dessus beaucoup de ministères » a mené au réaménagement innovateur des comités du Conseil exécutif, à la création d'une formule nouvelle de ministres d'État ayant la capacité d'examiner des questions concernant l'ensemble des MO d'une grande mission de l'État, puis à son abandon après plus de cinq ans et demi d'utilisation et au

regroupement des ressources humaines et budgétaires au ministère du Conseil exécutif (MCE) pour appuyer ces comités et ces ministres d'État. Nous mettons aussi au compte de ce levier une émergence beaucoup plus difficile à cerner que les dispositifs déjà mentionnés, à savoir l'amplification du rôle des cabinets politiques et sa contribution à la politisation de la gestion gouvernementale. Le projet de plan d'action pour une rénovation de l'administration publique illustre l'existence de plusieurs lacunes dans le système de coordination gouvernemental, notamment du côté de l'évaluation de la gestion et du régime d'imputabilité.

2.2 / **Le mécanisme de type réseau**

Nous avons constaté dans le chapitre 2 qu'en 1976 l'administration publique québécoise utilisait trois des neuf types d'instruments de coordination en réseau. Durant la période à l'étude, trois autres types d'instruments en réseau s'ajoutent à ceux utilisés précédemment : le management stratégique de bas en haut et interactif, la consultation commandée ou examen de système et les systèmes pour échange d'informations. De plus, la proportion de manifestations de ces types d'instruments dans l'ensemble des événements étudiés s'est accrue considérablement par rapport à la période précédente : de 7/48 en 1976 à 19/46 pour la période 2. L'analyse qualitative des événements confirme les importants changements apportés dans la façon de gouverner et d'administrer l'État et qui traduisaient une approche réseau.

Nous reconnaissons dans cinq événements la manifestation du type d'instruments de coordination consistant en un management stratégique de bas en haut et interactif. Voilà un renversement de procédé spectaculaire par rapport au management stratégique unilatéral de haut en bas exclusivement pratiqué auparavant. Ainsi, les mandats publics confiés par le Conseil des ministres aux ministres d'État en matière d'élaboration de politiques publiques comportaient une invitation explicite à la concertation, non seulement avec les ministres de la mission gouvernementale en cause, mais aussi avec les agents socioéconomiques, ce gouvernement ayant pratiqué plus qu'aucun autre avant lui la mise en discussion de ses projets de politiques gouvernementales avec un nombre record de livres blancs et verts, de « sommets », « conférences » et « forums », la plupart de ces projets ayant été convertis en lois, programmes ou politiques.

Cette stratégie de coordination est aussi employée dans certaines réformes relatives aux organismes autonomes hors fonction publique, les consultations et les discussions ardues avec les instances représentant

les municipalités et conduisant à de nouveaux arrangements fiscaux étant mises en lumière par le gouvernement. Nous voyons également une autre manifestation de cette stratégie de management ascendant dans l'invitation faite aux sociétés d'État de présenter leur plan de développement projeté au gouvernement, avant qu'il ne statue sur ses orientations en matière de coordination de ces entreprises publiques. Il en va de même lorsque dans ses réformes administratives, après avoir entendu le point de vue des dirigeants de l'administration et les recommandations des députés (commission Bisailon), le gouvernement transfère des pouvoirs aux MO, acquiesce à l'octroi de marges de manœuvre, mise sur la régionalisation pour améliorer les services et sur la décentralisation dans les réseaux et les municipalités pour alléger la mission des ministères et le budget central de l'État. En accentuant la singularisation et l'autonomie des MO et en reconnaissant que les instances centrales doivent compter sur les MO pour améliorer les services aux citoyens et augmenter la productivité, le gouvernement met davantage l'accent sur le mouvement ascendant de la contribution des MO à la coordination gouvernementale. Quant à la démarche pour une rénovation de l'administration publique, si elle arrive vers la fin du deuxième mandat, elle témoigne néanmoins d'une volonté des autorités de connaître le point de vue des hauts dirigeants administratifs et même des gestionnaires des différents niveaux, non seulement sur les moyens d'améliorer la gestion, mais aussi sur les problèmes rencontrés et leur origine; en rendant public le point de vue de ces fonctionnaires, le gouvernement permettait la mise au jour d'une critique sans précédent et très articulée des lacunes de la gestion gouvernementale.

Par ailleurs, nous retrouvons le type d'instrument de coordination se manifestant sous forme de « culture interorganisationnelle » dans trois événements. La montée en puissance du rôle des cabinets politiques, du PM comme de chacun des ministres, très interreliés dans leur fonctionnement, passe par une consolidation d'une culture politique partisane qui intervient de plus en plus dans la gestion gouvernementale et administrative. La nouvelle philosophie de gestion, clairement exprimée, qui inspire les réformes administratives, vise à modifier les façons de penser et d'agir, tant des organismes centraux que des MO, des gestionnaires et de l'ensemble des fonctionnaires; le partenariat proposé pour réaliser ce changement de culture implique tous ces acteurs.

L'utilisation accrue des comités interministériels officiels se fait de plus en plus manifeste dans les stratégies de réformes du gouvernement, les comités ministériels en faisant un grand usage. Avec l'avènement d'une nouvelle fonction de gestion, la vérification interne, un nouveau

réseau d'experts fait son apparition pour appuyer l'implantation de ce nouveau mécanisme nécessaire pour donner du crédit à la reddition de comptes des MO, s'ajoutant aux autres réseaux déjà en place. Le diagnostic présenté dans le projet de plan de rénovation de l'administration publique confirme que certaines dimensions de la nouvelle philosophie de gestion s'enracinent, les MO étant en voie de déléguer plus de pouvoirs à leurs gestionnaires, de régionaliser et de modifier leurs pratiques pour améliorer l'accessibilité des services aux citoyens. Le projet va plus loin en suggérant des stratégies pour compléter la transformation amorcée pour améliorer les services aux citoyens, pour accroître la productivité et pour que la responsabilisation et les marges de manœuvre octroyées et à venir soient contrebalancées par un régime d'imputabilité interne bien articulé, le volet externe de l'imputabilité devant les élus étant entre les mains des dirigeants politiques, peu empressés de l'articuler.

Le gouvernement de cette période fait appel à un nouvel instrument de coordination de type réseau en passant une commande d'analyse du fonctionnement de l'Administration, d'un côté, aux élus avec la commission spéciale de l'Assemblée nationale du Québec (ANQ) et, de l'autre, aux dirigeants administratifs pour un plan d'ensemble de «rénovation» de l'Administration qui, dans les deux cas, pousseront très loin la consultation des dirigeants et des gestionnaires de différents niveaux hiérarchiques de l'ensemble des MO pour en arriver à des propositions largement fondées sur les constats de la consultation.

Un autre nouvel instrument de coordination par réseau fait son apparition durant la période 2, à savoir les systèmes pour échange d'informations. La révision des grands systèmes de gestion en ressources humaines, le système automatisé de gestion des informations sur le personnel (SAGIP) et le système de gestion budgétaire et comptable (SYGBEC), continue d'accompagner les réformes administratives; mais alors qu'ils étaient conçus essentiellement en fonction des besoins de contrôle des organismes centraux, le transfert de pouvoirs et la délégation vers les MO amènent une demande de leur part pour qu'ils puissent exploiter davantage (et en télétraitement) ces bases de données et que l'évolution des systèmes tienne compte davantage de leurs besoins. Le projet de plan de rénovation fait mention d'un comité interministériel à l'œuvre depuis octobre 1985 pour définir l'orientation future du système SAGIP et propose de créer un groupe de travail interministériel pour analyser le système SYGBEC en vue d'en faire un meilleur outil de gestion budgétaire pour les instances centrales, mais aussi au profit des gestionnaires des MO. Beaucoup d'actions proposées visent les systèmes informatiques, et

la préoccupation à l'égard de l'information de gestion, dans une perspective de prise de décision par les gestionnaires des MO, est omniprésente dans ces actions.

Déjà amorcé sous le gouvernement précédent, l'usage de l'instrument de coordination par réseau sous forme d'organes de négociation et de conseil est poussé plus avant avec une modification de la Loi sur l'exécutif pour hausser la valeur de la mise sur pied de comités ministériels permanents et temporaires chargés d'aplanir les différends potentiels entre ministres et de faire des recommandations au Conseil des ministres. L'expérience des ministres d'État chargés de l'élaboration de politiques gouvernementales en concertation avec les autres ministres de la même mission et les agents socioéconomiques concernés a amené ces organes de négociation et de conseil à être saisis des problématiques étudiées sous tous leurs aspects et pas seulement à l'étape du dépôt d'une proposition déjà ficelée dans ses moindres détails par le ministre sectoriel qui la recommande. Et le législateur, sous la poussée du gouvernement, continue d'ajouter, durant cette période, des organes autonomes comprenant des intervenants d'un milieu donné dont le mandat est de consulter et de faire des recommandations au gouvernement.

Le gouvernement continue d'utiliser l'instrument de coordination par réseau désigné sous l'appellation d'«organes de décision en groupe», en conservant la prise de décision au sein du Conseil des ministres tout en expérimentant plusieurs nouveaux dispositifs qui ont influencé la quantité et la qualité des propositions qui lui étaient transmises, certains d'entre eux s'avérant trop exigeants pour résister à la dynamique politique ou administrative (ministres d'État et ministres délégués).

2.3 / **Le mécanisme de type marché**

Les événements où l'on retrouve la manifestation de la coordination de type marché sont plus nombreux dans la période 2 que sous les gouvernements précédents. L'instrument de coordination prenant la forme de «systèmes de management axés sur les résultats» se manifeste dans le cadre des réformes administratives. Les efforts amorcés sous le précédent gouvernement pour implanter le budget par programmes vont se poursuivre par des tentatives d'introduire l'évaluation de programmes, avec des effets jugés médiocres en fin de période. Le cycle budgétaire annuel ne provoque pas les remises en question attendues à l'égard des programmes. Mais la nouvelle philosophie de gestion met de l'avant l'amélioration des services, le rendement, les résultats, la productivité

et se traduit par des réformes révisant le cadre de gestion des ressources humaines, accordant plus de place et de pouvoirs aux gestionnaires et commençant à miser sur la définition d'attentes de résultats et sur des sanctions conséquentes, certaines mesures incitatives financières (bonis) étant mises au point pour les dirigeants et les gestionnaires. Les auteurs du projet de plan de rénovation voudraient aller plus loin encore en articulant toute une série de propositions qui s'inspirent explicitement des organisations performantes du privé pour mieux définir les plans d'action des MO en fonction des résultats, pour mieux sanctionner les résultats et pour forcer une reddition de comptes individuelle, mais aussi par entité organisationnelle devant les instances centrales.

Par ailleurs, plusieurs événements peuvent être rattachés à l'instrument de coordination qualifié de marché réglementé. La forme de marché interne créée par la coopération forcée entre MO fournisseurs exclusifs de biens et services et autres MO clients qui doivent les utiliser, déjà bien implantée en 1976, continue de fonctionner. Durant ses neuf années au pouvoir, la conception que se fait le gouvernement du rôle de l'État et de la place des agents socioéconomiques dans l'évolution de la société se transforme substantiellement, le gouvernement leur faisant une large place dans la recherche de stratégies économiques et sociales et dans la mise en œuvre de ces stratégies, l'État moteur de développement passant progressivement à l'État catalyseur, puis facilitateur et accompagnateur, pour se préparer en fin de période à un début de désengagement. L'énoncé de politique *Bâtir le Québec* en 1978 misait déjà davantage sur le privé comme moteur du développement économique et la phase II de cet énoncé en 1982 (*Le Virage technologique*) présentait le privé comme principal agent de développement économique, avec l'appui de l'État. Comme les discours du budget et les messages de début de session parlementaire l'ont révélé, le gouvernement se réfère de plus en plus aux stratégies et aux pratiques du privé pour montrer la voie des changements à opérer, tant dans l'administration publique que dans la société en général, pour s'adapter à la nouvelle économie.

Dans certaines réformes touchant les organismes autonomes hors fonction publique, les mécanismes de marché sont présents. Les sociétés d'État sont assujetties à plusieurs obligations sur le modèle des entreprises privées; on leur impose des critères de performance, elles sont invitées à bâtir des partenariats avec le privé et doivent verser des dividendes à l'État. Dans les réformes administratives, plusieurs stratégies et pratiques sont inspirées du marché et des entreprises performantes: élaboration d'une philosophie de gestion; mise en place de structures et de stratégies

pour améliorer les services aux citoyens (parfois clients) et aux entreprises; délégation de pouvoirs, responsabilisation, accent sur les résultats et reddition de comptes; gestion du rendement individuel fondée sur des attentes et des sanctions (effet sur l'avancement salarial et les bonis); élargissement des appels d'offres avec un fichier des fournisseurs. Mais l'administration publique utilise déjà l'équivalent d'un outil privilégié par le privé pour bâtir des partenariats (le contrat), l'entente entre organisations pour le secteur public, un levier important pour la coopération interorganisationnelle dont l'usage nous est révélé dans le projet de plan de rénovation. L'utilisation de ce mécanisme de l'entente est toutefois qualifiée de limitée par les gestionnaires en région, en raison de multiples obstacles liés, notamment, au cadre de gestion des ressources humaines.

L'influence du langage et des pratiques du marché est encore plus perceptible dans le projet de plan de rénovation où les caractéristiques et les façons de faire des organisations performantes inspirent certaines propositions d'actions du plan, même si l'on admet que les critères de productivité des entreprises privées ne peuvent s'appliquer intégralement au secteur public. Sans démonstration précise, l'administration publique est jugée moins productive et se fait proposer d'adopter des pratiques du privé. La nature et l'ampleur des changements proposés annoncent un plan de travail de longue durée, et l'horizon de trois ans avancé dans le projet paraît bien optimiste, surtout dans le contexte de changement de gouvernement.

3 / **Les instruments et les mécanismes de coordination et de coopération IO dans la période 1985-1994**

Nous avons relevé dix événements significatifs pour cette période importante pour la consolidation, la rénovation ainsi que l'ajout d'instruments de coordination/coopération.

3.1 / **Le mécanisme de type hiérarchique**

Comme pour les deux périodes précédentes, les cinq types d'instruments associés au mécanisme de coordination hiérarchique sont utilisés durant la période 3 (avec 18 manifestations sur un total de 45). Les dix événements (ou instruments) que nous avons mis en relief dans la période 3 portent tous la marque d'un ou plusieurs de ces types d'instruments associés au mécanisme de coordination hiérarchique.

Le gouvernement libéral avait amorcé son premier mandat avec la volonté clairement exprimée dans son programme de parti et de gouvernement de modifier le rôle de l'État en laissant plus de place au privé, en privatisant des sociétés d'État, en transférant aux instances décentralisées des responsabilités de l'État central et en allégeant la bureaucratie. Nous reconnaissons dans six événements la manifestation du type d'instruments consistant en un management stratégique unilatéral, de haut en bas. Nous le repérons d'abord dans le réaménagement des comités ministériels permanents (et temporaires) et le transfert de mandats horizontaux à des ministères, dans la consolidation du rôle déjà prédominant de coordination gouvernementale du PM, dans le contrôle accentué exercé par l'ANQ sur le gouvernement et l'Administration, dans les tentatives pour modifier le rôle et les structures de l'État, dans les réformes visant les organismes hors fonction publique et dans certains volets de la réforme administrative.

Autre type d'instrument hiérarchique, les systèmes de gestion financière basés sur les intrants continuent de faire partie des moyens de coordination dans le cycle budgétaire, mais c'est l'accent mis sur l'analyse des processus et des coûts de revient des produits et services qui colore cet outil de coordination au cours de cette période. Plus que ses prédécesseurs, le gouvernement se sert de son pouvoir de remanier les mandats et les structures des organisations : des ministères, des organismes, des organismes autonomes hors fonction publique et dans le cadre de la réforme administrative. Il se prévaut également du mécanisme consistant à réorganiser les voies de contrôle pour renforcer les dispositions déontologiques pour les ministres et les relations dans le parti, pour accroître l'imputabilité des ministres et des dirigeants administratifs quant à leur gestion devant les députés et pour transférer certaines responsabilités et charges budgétaires et fiscales aux instances décentralisées.

Le gouvernement a également eu recours à l'instrument consistant à mettre sur pied des fonctions et organes de coordination en se démarquant dès le départ du gouvernement précédent par un allègement du nombre de comités ministériels du Conseil des ministres (CM), par le transfert de mandats horizontaux du ministère du Conseil exécutif (MCE) vers des ministères et par la disparition du Comité des priorités, dont la mission sera confiée à chacun des trois grands comités ministériels, une configuration jugée plus efficace sur le plan de la coordination gouvernementale et moins coûteuse en ressources humaines. Pour autant, le gouvernement ne s'est pas privé d'ajouter des comités ministériels temporaires selon les besoins, mais en prenant soin généralement

de les situer sous l'un des trois grands comités permanents. Et avec la définition d'attentes envers les sous-ministres et dirigeants d'organismes (SMDO) établie par le Conseil des ministres, ce gouvernement introduit un nouveau dispositif de coordination gouvernementale, à la base du régime d'imputabilité interne et externe.

Il a également élargi le rôle de coordination politique des cabinets ministériels en leur confiant ouvertement un rôle de vigilance et de contrepoids à l'égard des hauts fonctionnaires, outre de pousser plus avant la politisation de la haute fonction publique: c'est pour le moins un aveu de la méfiance des dirigeants politiques à l'égard des dirigeants administratifs, de leur loyauté surtout, et un aspect qui peut nuire à la fluidité des rapports entre deux groupes d'acteurs complémentaires. La décentralisation et la déconcentration vers les réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux, ainsi que vers les municipalités, ont été accompagnées de la création d'organes et de fonctions de coordination à l'échelle régionale et locale. Autre première: après la spécification des attentes annuelles aux SMDO, un comité formé de ministres clés et faisant rapport au PM fut constitué pour superviser l'opération de réalignement de l'administration publique, qui comportait des enjeux d'analyse qui, antérieurement, auraient été laissés sous la responsabilité des dirigeants administratifs, ce qui ajoutait un cran à l'intérêt porté par les responsables politiques à l'administration des MO.

3.2 / **Le mécanisme de type réseau**

Nous avons constaté que l'administration publique québécoise utilisait trois des neuf types d'instruments de coordination en réseau en 1976 et six en 1985. L'analyse de la période 3 nous indique que les mêmes six types d'instruments ont été utilisés avec un ajout (organisation partenariale) et que la proportion de manifestations de ces types d'instruments dans l'ensemble des événements étudiés diffère très peu de la période précédente: 19/46 pour la période 2 contre 19/45 pour la période se terminant en 1994. Si cet examen quantitatif révèle peu de changements par rapport à la période précédente, l'analyse qualitative de la période nous a montré une consolidation et une intensification de l'utilisation de ces instruments de coopération par réseau.

Nous reconnaissons dans quatre événements la manifestation du management stratégique de bas en haut et interactif. Le mandat confié aux comités ministériels permanents comportait une invitation explicite à la concertation avec l'interne et l'externe et une incitation à prendre des

initiatives pour favoriser la cohérence de l'action gouvernementale ou l'atteinte d'objectifs du gouvernement. Malgré cela, le niveau de concertation s'avère dans l'ensemble moins élevé que sous le gouvernement précédent, bien que le gouvernement libéral ait réussi à l'élargir durant son deuxième mandat en obtenant la participation des syndicats et associations d'employés et leur collaboration à des changements significatifs dans le monde du travail. Cette stratégie de coopération est aussi employée dans les réformes touchant les organismes autonomes hors fonction publique, principalement dans le secteur de la santé et des services sociaux, ainsi que dans le monde municipal, ces consultations amenant parfois le gouvernement à atténuer sensiblement ses visées de réforme ou à imposer ses solutions malgré l'opposition des représentants des organismes concernés. Le gouvernement continue la pratique consistant à approuver les plans de développement soumis par les sociétés d'État. Pour orienter les réformes administratives et les conduire, pour réaliser sa politique d'amélioration de la qualité des services, il fait une grande place au point de vue des MO, aux suggestions des SMDO, des syndicats et associations d'employés et place les organismes centraux dans une posture d'écoute et de soutien aux MO ainsi que d'évaluation des progrès accomplis. S'estimant obligé de réduire les budgets de fonctionnement, les effectifs et même les salaires, il persiste à rechercher la collaboration de tout le personnel dans la réalisation de l'opération de réaligement.

Nous relevons le type d'instrument se manifestant sous forme de «culture interorganisationnelle» dans quatre événements. La montée en puissance du rôle des cabinets politiques observée sous le gouvernement précédent se poursuit durant la période 3 et les nominations partisans aux emplois supérieurs semblent plus nombreuses et se pratiquer plus bas dans la hiérarchie. La nouvelle philosophie de gestion managériale qui a inspiré la Loi sur la fonction publique (LFP) de 1983, se traduisant par le plan de rénovation, la politique d'amélioration de la qualité de 1991 et le plan de réaligement, continue d'inspirer les réformes administratives, visant à modifier les façons de penser, d'être et d'agir, tant des organismes centraux que des MO, des gestionnaires et de l'ensemble des fonctionnaires. Une intense période d'études, de consultations, de formation et d'apprentissage de diverses techniques de la nouvelle gestion couvre les deux mandats du gouvernement en misant sur le mélange des cultures organisationnelles, les groupes et comités interministériels se multipliant. Outre ces apprentissages, deux mesures viendront confirmer le virage vers une gestion plus préoccupée de résultats : la mise au point de mécanismes pour assurer l'imputabilité interne des SMDO devant le MCE et

l'imputabilité externe devant les députés. Mais auparavant, les députés auront pu constater, avec la commission parlementaire Lemieux-Lazure, un trait de la culture politique et administrative du temps : la résistance de ministres et de sous-ministres à la formalisation de l'imputabilité des hauts fonctionnaires devant les députés.

Apparemment, s'il avait pu le faire, le gouvernement se serait abstenu de recourir à l'instrument de coordination désigné par l'expression *consultation commandée ou examen de systèmes* : celui du bilan de l'implantation de la LFP de 1983 après cinq ans de mise en œuvre. Malgré les réticences de l'Administration et les accrochages entre les députés, d'une part, et le président du CT et des représentants de l'Administration, d'autre part, l'exercice fut fructueux et le gouvernement appliqua la plupart des recommandations de la commission parlementaire, dont les effets allaient se répercuter durant la période subséquente avec des changements encore plus significatifs pour l'administration publique. Ce levier fut aussi exploité pour la révision du rôle de l'État (comités des sages), des organismes hors fonction publique (comités sur les municipalités ainsi que dans le réseau de la santé et des services sociaux), de même que dans l'opération de réalignement, notamment avec des comités interministériels pour examiner des problématiques horizontales.

Les systèmes d'échange d'informations sont plus que jamais au centre des préoccupations gouvernementales, ce qui se manifeste notamment par la fourniture aux MO d'informations agglomérées leur permettant de se comparer à la moyenne et à d'autres organisations qui leur ressemblent (par exemple en matière d'absentéisme) et de corriger le tir au besoin. La révision des systèmes centraux sur le personnel (SAGIP) et sur la gestion budgétaire (SYGBEC) se poursuit par les organismes centraux, avec une participation accrue de représentants de MO pour une prise en compte de leurs besoins, mais aussi pour les amener à se commettre sur des priorités et à accepter de rationaliser leurs commandes par un tarif à l'utilisation. L'avènement des micro-ordinateurs et des mini-réseaux amène une prolifération de nouveaux systèmes que les organismes centraux peinent à recenser et à coordonner ; les MO prennent l'initiative de concevoir des applications de gestion de personnel sur plate-forme micro-informatique sans obtenir auparavant l'aval du central, qui se placera en appui au début, pour récupérer ensuite le contrôle de cette opération. Avec l'opération de réalignement, une nouvelle méthodologie est mise au point pour calculer le prix de revient des produits et services, et les organismes centraux recueillent les données d'une première année d'analyse réalisée par les MO.

Le gouvernement profite de sa grande marge de manœuvre pour réaménager les comités rattachés au Conseil des ministres (instrument de coopération sous forme d'organes de négociation et de conseil) et parvient à un aménagement qui lui donnera satisfaction durant ses deux mandats. Si plusieurs organismes de négociation et de consultation sont supprimés ou fusionnés, le gouvernement ne se prive pas d'en ajouter quelques-uns en cours d'exercice. En les rattachant aux comités ministériels ou aux initiatives de réformes administratives, le gouvernement et les organismes centraux vont multiplier les comités interministériels temporaires pour analyser des questions de portée interministérielle et préparer les décisions gouvernementales ou des MO.

Le gouvernement continue d'utiliser l'instrument désigné sous l'appellation d'« organes de décision en groupe » en consolidant la prise de décision au sein du Conseil des ministres par l'élimination du Comité des priorités et en diminuant le nombre de comités ministériels pour une coordination gouvernementale resserrée autour du PM et de trois ministres influents présidant les comités ministériels permanents; le CT, toujours formé de cinq ministres, continue de prendre un grand nombre de décisions gouvernementales et de conseiller le CM sur presque toutes les décisions qui lui sont soumises.

Pour Bouckaert *et al.* (2010, p. 54 et 59), la forme la plus achevée de coopération consiste en la création de « *joint organization* » ou de « *common organizations* » (que nous traduirons par organisation partenariale)³. Bien que ce genre de formule organisationnelle demeure encore officieuse dans la fonction publique, nous voyons apparaître un mode de fonctionnement au sein des instances décentralisées que sont les municipalités qui va leur permettre de confier à leur municipalité régionale de comté (MRC) d'appartenance la prestation de certains services contre paiement. Bien que ce soit une disposition législative adoptée par l'ANQ qui rend cette coopération possible, il reste que les municipalités sont libres d'adhérer ou non à ces services et de s'en retirer.

3 « The most extreme form of cooperation is the creation of a joint organization. In this form of coordination two or more organisations create a common organization controlled by the different "parent" organizations in order to perform joint tasks » (p. 59).

3.3 / **Le mécanisme de type marché**

Avec l'engagement du gouvernement libéral à faire plus de place au privé et à transformer l'État pour le rendre moins interventionniste et plus efficace, on pouvait s'attendre à ce que les événements caractérisés par une coordination de type marché soient plus nombreux dans la période 3 que sous les gouvernements précédents : c'est le cas, en effet, avec huit manifestations contre six durant la période précédente. Mais c'est plus dans l'intensité que dans le nombre de manifestations que la différence se confirme.

L'instrument prenant la forme de « systèmes de management axés sur les résultats » se manifeste, d'une part, dans les décisions du gouvernement de créer des comités chargés de lui recommander des mesures de privatisation, de déréglementation et de modifications aux structures et au fonctionnement de l'État et dans les suites qu'il a données, et, d'autre part, dans l'instauration d'un régime d'imputabilité interne où la rémunération des dirigeants administratifs est reliée à l'évaluation de leur performance eu égard aux attentes fixées par le CM. Les travaux de la commission parlementaire Lemieux-Lazure mettront la pression sur le gouvernement pour qu'il se remobilise dans l'amélioration de la qualité des services aux citoyens et aux entreprises, pour qu'il implante un régime d'imputabilité des dirigeants administratifs à l'interne, avec les sanctions positives et négatives qui en découlent, et finalement envers les députés. Une large part des initiatives prises dans le cadre des réformes administratives sera consacrée à équiper les MO d'une grande diversité de moyens pour qu'ils puissent établir une planification stratégique, mieux définir les résultats de leurs activités, les évaluer, les comparer avec des organisations performantes et en rendre compte. L'opération de réaligement viendra ajouter d'autres dimensions à ces travaux par le calcul du coût de revient des produits et services, par un questionnement sur leur pertinence et le bon fournisseur, ainsi que par l'analyse des processus qui les sous-tendent.

En outre, plusieurs événements peuvent être rattachés à l'instrument de coordination qualifié de marché réglementé. La révision du rôle de l'État, les privatisations ou ventes d'actifs des sociétés d'État, les transferts de responsabilités aux réseaux de la santé et de l'éducation ainsi qu'aux municipalités s'inscrivent dans une optique d'État subsidiaire, désireux de laisser plus de place aux entreprises privées et au communautaire. L'esprit inspirant ce type d'instrument destiné à créer des incitations et des sanctions de nature à induire les comportements désirés des

organismes publics (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 58) est bien présent dans les propos des parlementaires de la commission Lemieux-Lazure de même que dans les initiatives de réformes des organismes centraux, bien qu'ils n'aillent pas très loin dans cette voie durant cette période; on applique certes diverses techniques empruntées aux organisations performantes, mais le marché interne demeure un marché forcé, avec des moyens limités sur le plan des échanges de ressources entre organisations.

4 / Les instruments et les mécanismes de coordination et de coopération IO dans la période 1994-2003

Nous relevons dix événements durant la période 4 dont plusieurs ont amené une modification importante aux mécanismes de coordination/coopération et défini pour l'essentiel le cadre de gestion gouvernementale qui prévaut encore en 2019.

4.1 / Le mécanisme de type hiérarchique

Tout comme lors des périodes précédentes, les cinq types d'instruments associés au mécanisme de coordination hiérarchique sont utilisés durant la période 4 (avec 22 manifestations sur un total de 57, un pourcentage comparable à celui de 1994 avec 18/45). Les dix événements que nous avons relevés portent tous la marque d'un ou plusieurs de ces types d'instruments associés au mécanisme de coordination hiérarchique. C'est surtout dans la manière d'utiliser ces instruments que les gouvernements se distinguent et dans le dosage qu'ils établissent avec l'utilisation des instruments de coordination de type coopératif. Comme le gouvernement du Parti québécois avait amorcé son mandat avec la volonté affichée de former un État souverain, puis d'effacer un déficit de plus de six milliards de dollars en quelques années, on pouvait s'attendre à ce qu'il utilise toute l'autorité dont il disposait pour atteindre ces objectifs; cependant, il choisit de le faire en misant plus que tout autre gouvernement avant lui sur le partenariat, en recherchant la concertation et la participation, tant à l'interne qu'avec la société civile.

Nous reconnaissons dans sept événements la manifestation du type d'instruments consistant en un management stratégique unilatéral, de haut en bas. Les différentes configurations données aux comités du Conseil exécutif par les trois PM montrent qu'en fonction d'un objectif dominant à court terme, les gouvernements d'un même parti politique peuvent opter

pour un CM restreint, avec une concentration des pouvoirs entre les mains d'un nombre limité de ministres réunis en Comité de priorités, ou pour un CM élargi, avec une plus grande participation des ministres au sein de comités ministériels permanents. Ce type de management s'observe aussi dans la couleur que chaque chef du PQ donne à l'exercice du pouvoir prédominant du PM, dans le contrôle accru que les parlementaires ont sur l'Administration gouvernementale en vertu de la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics puis de la LAP, dans les prises de décision pour amener l'État à adopter une configuration plus partenariale, dans les réformes touchant les réseaux, les régions et les municipalités, dans les réformes administratives de l'administration publique axées sur la responsabilisation et les résultats et dans le passage à une nouvelle ère du cadre de gestion gouvernementale.

Les systèmes de gestion financière basés sur les intrants continuent de faire partie des moyens de coordination dans le cycle budgétaire, mais le gouvernement introduit des nouveautés qui en changent la dynamique en offrant plus de flexibilité aux MO à l'intérieur d'enveloppes fermées (mais diminuées) et en misant sur une perspective de trois ans, en amenant les MO à établir des liens entre le plan stratégique, le plan de gestion de dépenses et le rapport annuel de gestion, liens qui seront consolidés dans le nouveau cadre de gestion de 2000.

Dans l'ensemble, le gouvernement se sert autant que ses prédécesseurs de son pouvoir consistant à remanier les mandats et les structures des organisations : un peu moins pour les ministères, un peu plus pour les organismes, de même que dans les réseaux de la santé et de l'éducation, ainsi que dans les municipalités et dans le cadre de la réforme administrative. Il se sert également du mécanisme consistant à réorganiser les voies de contrôle pour renforcer les dispositions déontologiques et éthiques touchant les ministres, le personnel de cabinet, les sous-ministres et les administrateurs publics, pour recentrer le rôle du MCE sur les politiques publiques, la planification stratégique et la reddition de comptes interne, pour accroître le contrôle sur les communications gouvernementales, pour consolider et élargir le contrôle parlementaire sur les dirigeants administratifs et transférer des responsabilités aux réseaux et aux municipalités.

L'instrument consistant à mettre sur pied des fonctions et organes de coordination a été employé par les PM pour modeler selon leurs besoins les entités entourant le CM, avec la reconstitution d'un Comité des priorités présent tout au long de la période, mais avec des pouvoirs de filtrage bien différents : dans un premier temps avec l'absence de comités ministériels

thématiques, puis avec quatre comités et finalement six comités. Bien qu'ayant diminué le nombre de personnes pouvant être engagé dans les cabinets de ministres, ces derniers continuent de jouer leur rôle de coordination politique alors que se maintient le niveau de politisation de la haute fonction publique par rapport au gouvernement précédent. Les réformes dans la santé modifient les relations entre le ministère, les régies régionales et les établissements tandis que de nouveaux organes se voient confiés des fonctions de concertation, de planification et de soutien à l'échelle régionale et des grandes villes. En établissant le nouveau cadre de gestion gouvernementale, le gouvernement vient préciser et expliciter les rôles de coordination centrale joués par le MCE et le CT en matière de politiques publiques et de gestion administrative.

4.2 / **Le mécanisme de type réseau**

Nous avons constaté dans les chapitres de cet ouvrage que l'utilisation des instruments de coopération en réseau dans l'administration publique québécoise allait croissant : trois des neuf types potentiels d'instruments de coordination en réseau étaient utilisés en 1976, six en 1985 et sept en 1994. L'analyse de la période 4 nous indique que les mêmes sept types d'instruments ont été utilisés avec un ajout (structures de production à la chaîne) et que la proportion de manifestations de ce type d'instruments dans l'ensemble des événements étudiés est légèrement supérieure aux périodes précédentes : 19/46 pour la période 2, 19/45 pour la période 3 et 26/57 pour la période 4. Si cet examen quantitatif révèle peu de changements par rapport à la période précédente, l'analyse qualitative de la période nous montre une consolidation et une intensification de l'utilisation de ces instruments de coopération par réseau.

Nous reconnaissons dans six événements la manifestation du type d'instruments réseau consistant en un management stratégique de bas en haut et interactif. La création de la fonction de délégué régional auprès du PM Parizeau comportait une invitation claire à porter les besoins des régions au sommet de l'État ; les forums et sommets socioéconomiques, les comités de travail et de suivi ont été les principaux outils du mode partenarial que le gouvernement voulait employer avec la société civile. Le PM Bouchard utilise tous ses talents de négociateur avec les représentants de la société civile pour obtenir des consensus et des engagements pour réduire le déficit et stimuler l'activité économique. Dans l'évolution vers un État partenaire, une plus grande place est faite à la participation des MO, des syndicats et associations, ainsi que des organisations

externes, y compris les organismes communautaires. Le gouvernement mène des consultations et entretient des tables de discussions en préparation de nombreuses réformes dans les réseaux, les régions et les municipalités. La signature d'une entente sur l'organisation du travail avec les syndicats et associations d'employés va jouer un rôle important dans l'élimination du déficit budgétaire; l'expérimentation de nouvelles formes d'organisation avec les unités autonomes de services (UAS) et la participation des MO à divers comités de réforme administrative va alimenter les propositions pour la révision du cadre de gestion. Dans la foulée de la décision de changer le cadre et la définition des grands paramètres, le gouvernement va consulter le personnel de l'Administration puis les groupes intéressés en commission parlementaire, pour ensuite déposer pour étude un projet de loi modifié.

Le type d'instrument qualifié de « culture interorganisationnelle » intervient dans cinq événements. Tout au long de la période, les différents PM ont pris des décisions pour préciser les dispositions éthiques et déontologiques applicables aux dirigeants politiques, aux membres de leurs cabinets, aux administrateurs publics et aux fonctionnaires. Les cabinets politiques continuent de jouer leur rôle particulier à la jonction du politique et de l'administratif avec la persistance d'un questionnement quant à l'étendue et à l'incidence des nominations partisans aux emplois supérieurs. En commission parlementaire, les députés et les dirigeants administratifs expérimentent et esquissent les pratiques entourant les exercices d'imputabilité administrative, la commission n'hésitant pas à se saisir de problématiques interministérielles obligeant plusieurs dirigeants administratifs à comparaître en même temps. Le parti pris du gouvernement pour le partenariat, tant à l'interne qu'à l'externe, incite l'Administration à mettre sur pied de nouveaux réseaux et de nouvelles associations pour donner des services, réaliser des économies ou soutenir les réformes en cours. La philosophie de gestion managériale en voie d'implantation depuis 1983 se trouve mieux articulée dans le nouveau cadre de gestion soulignant la priorité à donner à la qualité des services aux citoyens et axé sur l'atteinte de résultats, la transparence et l'imputabilité, et s'en donnant les moyens.

Le gouvernement a amplement recours à l'instrument consistant en « consultation commandée ou examen de systèmes ». En effet, la plupart des grandes réformes qu'il entreprend sont précédées de comités d'études, d'états généraux, de consultations publiques, d'auditions en commission parlementaire et parfois d'une combinaison de plusieurs de ces moyens. Par son travail d'analyse de la gestion administrative des

MO et des problématiques signalées par les organismes relevant de l'ANQ, ses recommandations et ses suivis, la Commission de l'administration publique (CAP) fournit, à plusieurs égards, une assistance précieuse aux organismes centraux et aux MO pour appuyer le travail d'amélioration de la gestion publique. Dans sa réflexion sur la taille et le fonctionnement de l'État, le gouvernement fait appel, comme son prédécesseur, à un comité d'étude dont les recommandations conduiront à une modeste réduction du nombre d'organismes. Les consultations et comités d'étude seront privilégiés pour préparer les réformes de structure en santé et services sociaux, pour la réforme de l'enseignement et des commissions scolaires, ainsi que les regroupements et les fusions de municipalités, pas toujours consensuels dans ce cas. De nombreux comités de hauts fonctionnaires et des consultations sur l'avant-projet de loi précéderont la proposition du nouveau cadre de gestion.

Durant cette période marquée par le passage de l'administration québécoise à l'ère de l'Internet, les systèmes soutenant l'échange d'informations occupent une place encore plus importante dans les préoccupations gouvernementales. Le gouvernement réserve plusieurs grandes décisions durant son mandat à l'autoroute de l'information, y voyant un grand potentiel pour améliorer les services, accroître son efficacité et réaliser des économies. Tout en continuant de faire évoluer ses systèmes de données sur le personnel et la gestion budgétaire, l'Administration se dote de nouveaux systèmes pour servir d'assises aux services aux citoyens, aux entreprises et aux divers MO, notamment au moyen de l'intranet gouvernemental, de divers répertoires et d'infrastructures de télécommunications. Au-delà des moyens incitatifs pour faire travailler les MO ensemble (comités, Fonds de partenariat interministériel), le gouvernement fait inscrire dans la Loi sur l'administration publique (LAP) une orientation indiquant que les ressources informationnelles sont gérées de façon à favoriser la concertation entre MO et le partage de leurs expertises et ressources, ainsi que des pouvoirs au CT pour pousser dans ces directions, au besoin.

Le gouvernement se sert plus que son prédécesseur de l'instrument de coordination sous forme d'organes de négociation et de conseil, notamment en changeant plusieurs fois de configuration dans l'aménagement des comités ministériels entourant le CM. Le CM innove en créant des conseils et des comités formés de représentants de la société civile et rattachés au PM qui font des suggestions au gouvernement en diverses matières, dont l'allègement réglementaire et la lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, le gouvernement ne se privera pas pour ajouter d'autres

organismes de ce type. En les rattachant aux comités ministériels ou aux initiatives de réformes administratives, le gouvernement et les organismes centraux vont multiplier les comités interministériels temporaires pour analyser des questions de portée interministérielle et préparer les décisions gouvernementales ou des MO, dans certains cas en y associant les syndicats et les associations de cadres.

Le gouvernement utilisera de façon variable l'instrument de coordination par réseau désigné sous l'appellation d'«organes de décision en groupe», le Conseil des ministres étant dans tous les cas l'organe de décision définitive, bien que le Comité des priorités assume un rôle de premier décideur sur les dossiers à soumettre au CM sous les PM Parizeau et Bouchard pour reprendre un rôle de recommandations sous le PM Landry.

Déjà disponible pour les municipalités avec leur MRC, l'organisation partenariale prendra racine sur le plan régional avec le mandat confié aux conseils régionaux de développement (CRD) pour le développement de leur région et la possibilité de conclure une entente-cadre avec le gouvernement et des ententes spécifiques avec des MO. Les expériences des UAS avaient montré à la fin des années 1990 qu'il pouvait être avantageux d'établir des partenariats avec d'autres MO pour donner des services ou réaliser des économies (rappelant en cela les expériences en régions menées dans les années 1980), mais que le cadre de gestion en place était dissuasif: le nouveau cadre de gestion gouvernementale lèvera plusieurs obstacles et fournira de nouveaux moyens, notamment budgétaires, pour permettre aux MO d'établir des partenariats dans lesquels ils pourront investir des ressources de diverses natures sans avoir à obtenir au préalable l'approbation d'une autorité centrale. Le bilan de mise en œuvre de la LAP après cinq ans amènera le gouvernement subséquent à conclure à l'insuffisance des résultats en matière de mise en commun de services et à créer des organismes pour forcer certains regroupements.

Nous estimons devoir ajouter un huitième instrument de coordination de type réseau qualifié par Bouckaert *et al.* (2010) de *chain-management structures*, que nous traduisons par *structures de production (ou de services) à la chaîne*. En fait, les décisions législatives et gouvernementales ont depuis longtemps créé des situations de cette nature où des politiques sont conçues dans un ministère et la mise en œuvre s'effectue dans un autre ministère ou organisme; c'est le cas, par exemple, du ministère du Revenu qui administre plusieurs programmes d'autres ministères. Ici, nous faisons ressortir le mode coopératif où les MO sont invités à collaborer pour donner de meilleurs services, faire des économies, hausser la cohérence de l'action gouvernementale en combinant leurs actions au

moyen d'ententes ou de mécanismes d'échanges de ressources : l'amorce réalisée avec le nouveau cadre de gestion deviendra plus visible avec les ententes interministérielles qui se multiplieront avec l'entrée en service du Centre de services partagés du Québec (CSPQ) et de Services Québec.

4.3 / **Le mécanisme de type marché**

En annonçant dès le premier discours inaugural que son gouvernement avait révisé sa façon de voir l'État comme outil privilégié et qu'il valait mieux agir en partenariat, le PM Parizeau - et ses successeurs le suivront dans cette voie - montrait en quelque sorte une ouverture au mécanisme de type marché. Si nous n'avons relevé qu'une seule manifestation d'utilisation de ces instruments de coordination de plus qu'à la période précédente (neuf au lieu de huit), il n'en reste pas moins que la portée de ces manifestations s'est accrue sous les gouvernements de la période.

L'instrument de coordination prenant la forme de « systèmes de management axés sur les résultats » se manifeste tôt dans les choix du gouvernement qui inscrit ses décisions sous le thème de la gestion par résultats et cible l'élimination du déficit budgétaire. Non seulement se montre-t-il ouvert à l'apport du privé dans les affaires publiques, mais il va en outre pousser plus loin que les gouvernements précédents le partenariat avec ses représentants. Il les fera participer aux décisions et à la mise en œuvre de plusieurs projets visant à stimuler l'économie et à réduire le déficit de l'État et à s'engager dans l'allègement réglementaire avec des résultats reconnus par le privé. Il incitera ses MO à établir des partenariats à l'interne et à l'externe, avec les organismes communautaires et autres entités privées. Dans ses auditions de dirigeants administratifs avant 2000, la CAP signalera que plusieurs informations et mécanismes ne sont pas disponibles pour faire un examen valable des résultats de la gestion des MO.

La gestion par résultats va également conduire à prendre plusieurs initiatives en direction des organismes hors fonction publique, à mettre sur pied plusieurs projets visant à rapprocher les responsabilités le plus près possible des acteurs concernés, à fixer des objectifs de résultats et à s'interroger sur la reddition de comptes des organismes déconcentrés et décentralisés. Dans ses réformes administratives, le gouvernement va expérimenter un mode organisationnel (les UAS) visant à obtenir plus d'efficacité en établissant une entente basée sur l'atteinte de résultats précis à l'aide d'allègements et de moyens nouveaux. Avec le nouveau cadre de gestion gouvernementale, l'État québécois met résolument le cap sur la gestion axée sur les résultats et hausse de façon importante le

niveau d'engagement qu'il prend, avec ses MO, en matière de services aux citoyens et aux entreprises, de transparence et de reddition de comptes. Il traite encore davantage ses MO comme des entités entreprenantes en les dotant de moyens leur permettant d'établir plus aisément des partenariats IO et avec l'externe et en les incitant à le faire.

Plusieurs événements peuvent être rattachés à l'instrument de coordination qualifié de marché réglementé. Rappelons que ce mécanisme de coordination de tâches et activités de différentes organisations repose sur des mécanismes de prix et de concurrence, d'offre et de demande où l'argent et les incitatifs sont déterminants; il peut donner lieu à divers types de marchés selon les règles en vigueur (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 58). Si l'État québécois pratique depuis longtemps différents systèmes d'appels d'offres pour obtenir des produits et des services de fournisseurs privés, il ne va pas aussi loin que certains gouvernements qui mettent en concurrence leurs agences ainsi que leurs fournisseurs internes de services et des fournisseurs externes. Dans son repositionnement du rôle de l'État, le gouvernement réserve une plus grande place au partenariat avec le privé dans la prestation de services publics et contribue à l'expansion des organisations de l'économie sociale. Le gouvernement établit de nouvelles règles permettant aux CRD de conclure des ententes avec différents partenaires en vue de réaliser l'entente-cadre de développement régional alors que les municipalités sont habilitées à créer des sociétés mixtes avec le privé.

Les réformes administratives permettent de concevoir de nouveaux moyens pour inciter les dirigeants et l'ensemble du personnel à améliorer leur performance, notamment avec les programmes donnant à des milliers d'employés de l'État la possibilité d'anticiper leur départ à la retraite, avec des allègements administratifs consentis à tous les MO et d'autres, réservés aux UAS, avec de nouveaux dispositifs pour l'engagement de ressources ajusté au niveau de production ou de services rendus et la réflexion ouverte sur des moyens d'établir des partenariats public-privé. Quant au nouveau cadre de gestion gouvernementale, il est axé sur les services et l'atteinte de résultats. Il utilise abondamment des concepts et des mécanismes de marché, mais adaptés au contexte de l'administration publique; l'entente remplace le contrat et les échanges de services et de ressources entre les organisations et avec des partenaires externes sont facilités et encouragés. Les agences qui voudront prendre plus d'engagements en matière de résultats pourront bénéficier de pouvoirs et d'allègements accrus avec la participation de tous les MO. Enfin, la reddition de comptes est plus articulée, mais le volet des sanctions n'est pas plus explicite, sauf pour le congédiement d'un dirigeant d'agence.

Bibliographie

- ALEXANDER, Ernest R. (1995), *How Organizations Act Together – Interorganizational Coordination in Theory and Practice*, Londres, Gordon and Breach Publishers.
- BARDACH, Eugene (1998), *Getting Agencies to Work Together – The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- BAZINET, André (1976), *Les commissions d'enquête au Québec (de 1960 à 1966) comme organismes d'étude et de consultation*, mémoire de maîtrise en science politique, Montréal, Université de Montréal.
- BAZINET, André (2017), *L'encadrement de la coopération inter organisationnelle et de la coordination dans l'administration publique québécoise (1976-2003): composants, évolution et analyse comparative avec sept pays de l'OCDE*, thèse de doctorat, Québec, École nationale d'administration publique.
- BERGERON, Gérard (1984), *Pratique de l'État au Québec*, Montréal, Québec/Amérique.
- BERNARD, Louis (1987), *Réflexions sur l'art de se gouverner: essai d'un praticien*, Montréal, Québec/Amérique.
- BOLDUC, Roch (2012), *Le mandarin de l'ombre – De la grande noirceur à la Révolution tranquille*, Québec, Septentrion.
- BOLTANSKI, Luc et Ève CHIAPELLO (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- BOLTANSKI, Luc et Laurent THÉVENOT (1991), *De la justification: les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- BORGEAT, Louis, René DUSSAULT et Lionel OUELLET avec la collaboration de Patrick MORAND et Marcel PROULX (1982), *L'administration québécoise – organisation et fonctionnement*, Québec, Presses de l'Université du Québec/ENAP.
- BOUCKAERT, Geert, Guy B. PETERS et Koen VERHOEST (2010), *The Coordination of Public Sector Organizations – Shifting Patterns of Public Management*, New York, Palgrave, Macmillan.
- BOURASSA, Robert (1995), *Gouverner le Québec*, Montréal, Fides.
- BOURGAULT, Jacques (2004), « La "gestion horizontale": une autre mode passagère ou une percée durable? », dans Michel VENNE (dir.), *L'annuaire du Québec 2004*, Montréal, Fides, p. 693-695.
- BOURGAULT, Jacques et James Iain GOW (1995), « L'administration publique – une autre façon de gouverner », dans Denis MONIÈRE et Roch CÔTÉ (dir.), *L'année politique au Québec, 1994-1995*, Montréal, Fides, <https://pum.umontreal.ca/apqc/94_95/bourgaul/bourgaul.htm>, consulté le 3 mars 2019.

- CAMPBELL, John L. (2004), *Institutional Change and Globalization*, Princeton/Oxford, Princeton University Press.
- CANADA (2013), *Figure 1.1 : population des 50 dernières années*, Québec, Statistiques Canada, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-516-x/sectiona/A2_14-fra.csv>, consulté le 25 mai 2019.
- CARDINAL, Jacqueline et Laurent LAPIERRE (2011), *Guy Coulombe – Le goût du pouvoir public*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- CARON, Jean-François (2015), *Lucien Bouchard – le pragmatisme politique*, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. Agora canadienne.
- CELLARD, André (1997), « L'analyse documentaire », dans Jean POUPART et al. (dir.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin éditeur, p. 251-289.
- CHEVALLIER, Jacques (1987). *Le service public*, Paris, Presses universitaires de France.
- CHRISTENSEN, Tom et Per LAEGREID (2008), « The challenge of coordination in central government organizations: The Norwegian case », *Public Organization Review*, vol. 8, n° 2, p. 97-116.
- CLICHE, Pierre (2017), *Le budget du Québec : fondements, contraintes et défis*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- CÔTÉ, Louis et Bachir MAZOUZ (2005), *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et organismes*, Québec, ENAP.
- CROPPER, Steve, Mark EBERS, Chris HUXHAM et Peter SMITH RING (dir.) (2008), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford/New York, Oxford University Press.
- DUCHESNE, Pierre (2004), *Jacques Parizeau*, tome III : *Le Régent*, Montréal, Québec/Amérique.
- DUTRISAC, Robert (2002), « Le réseau de la santé réagit bien au plan de relance », *Le Devoir*, 20 novembre.
- EUROPEAN COMMISSION (2011), *Innobarometer 2010 – Analytical Report: Innovation in Public Administration*, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_305_en.pdf>, consulté le 3 mars 2019.
- GAGNON, Jacques (2005), « La Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 28, n° 2, p. 13-18, <http://www.revparl.ca/28/2/28n2_05f.Gagnon.pdf>, consulté le 3 mars 2019.
- GARANT, Me Patrice (1970), « Loi du ministère de la Fonction publique », *Les Cahiers de droit*, vol. 11, n° 1, <<http://id.erudit.org/iderudit/1004785ar>>, consulté le 3 mars 2019, p. 92-98.
- GARON, Robert, avec la collaboration de Gilles HÉON (1995), « Les Archives nationales du Québec : la mémoire de la nation », dans Jacques MATHIEU (dir.), *La mémoire dans la culture*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 151-168, <<https://www.erudit.org/fr/livres/culture-francaise-damerique/memoire-dans-culture/000424co/>>, consulté le 22 mai 2019.
- GÉLINAS, André (1975), *Organismes autonomes et centraux*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- GÉLINAS, André (2002), *L'intervention et le retrait de l'État – L'impact sur l'organisation gouvernementale*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- GÉLINAS, André (2003), *L'administration centrale et le cadre de gestion – Les ministères, les organismes, les agences, les appareils centraux*, Québec, Presses de l'Université Laval.

- GOW, James Iain (1984), « La réforme institutionnelle de la fonction publique de 1983 : contexte, contenu et enjeux », *Politique*, n° 6, p. 51-101.
- GOW, James Iain (1986), *Histoire de l'administration publique québécoise - 1867-1970*, Montréal, L'Institut d'administration publique du Canada/Presses de l'Université de Montréal.
- GOW, James Iain (1989), « Member's survey on theory, practice and innovation in public administration », *Administration publique du Canada*, vol. 32, n° 3 (octobre), p. 382-406.
- GOW, James Iain (1994), *Learning from Others - Administrative Innovations Among Canadian Governments*, Toronto, IAPC/Centre canadien de gestion.
- GOW, James Iain (2010), « L'État et l'administration publique au Québec en 1960 », communication présentée lors de la Conférence de l'ENAP sur « L'État et l'Administration publique dans la construction de la modernité du Québec », Québec, les 23 et 24 mars, 1994, *L'État québécois en perspective*, Québec, Observatoire de l'ENAP, ENAP.
- GOW, James Iain (2011-2012), « Le rôle des commissions d'enquête dans le système parlementaire », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 16, n° 1, p. 87-104.
- GOW, James Iain et André GUERTIN (1999), « Les partis de gouvernement et l'administration publique : les convergences l'emportent », dans Robert BOILY (dir.), *L'année politique au Québec, 1997-1998*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, <https://pum.umontreal.ca/apqc/97_98/gow/gow.htm>, consulté le 3 mars 2019.
- GRAY, Barbara (2008), « Intervening to improve inter-organizational partnerships », dans Steve CROPPER et al. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford/New York, Oxford University Press, p. 664-690.
- GUAY, Herman (1994), « Le patronat : une année d'inquiétude », dans Denis MONIÈRE (dir.), *L'année politique au Québec, 1993-1994*, Montréal, Fides/Le Devoir, <https://pum.umontreal.ca/apqc/93_94/guay/guay.htm>, consulté le 25 mai 2019.
- HALL, Richard H., John P. CLARK, Peggy C. GIORDANO, Paul V. JOHNSON et Martha VAN ROEKEL (1977), « Patterns of interorganizational relationships », *Administrative Science Quarterly*, vol. 22, n° 3, p. 457-474.
- HARDY, Cynthia et Nelson PHILLIPS (1998), « Strategies of engagement: Lessons from the critical examination of collaboration and conflict in an interorganizational domain », *Organization Science*, vol. 9, n° 2 (mars-avril), p. 217-230.
- HIBBERT, Paul, Chris HUXHAM et Peter SMITH RING (2008), « Managing collaborative inter-organizational relations », dans Steve CROPPER et al. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford/New York, Oxford University Press, p. 390-416.
- HUXHAM, Chris et Nic BEECH (2008), « Inter-organizational power », dans Steve CROPPER et al. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford/New York, Oxford University Press, p. 555-579.
- HUXHAM, Chris et Siv VANGEN (2005), *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*, Londres/New York, Routledge.
- KINGDON, John W. ([1984] 2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Longman.
- KLIJN, Erik-Hans (2008), « Policy and implementation networks: Managing complex interactions », dans Steve CROPPER et al. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford/New York, Oxford University Press, p. 118-146.
- L'appareil gouvernemental et législatif de l'état québécois de 1960 à 1980* (1980), (sans mention d'auteur et d'éditeur), (JL 252. A646).

- LONGTIN, Marie-Josée (1998), *La réforme de la justice administrative : genèse, fondements et réalités*, Actes de la XIII^e Conférence des juristes de l'État, Cowansville, Y. Blais.
- LOTIA, Nuzhat et Cynthia HARDY (2008), «Critical perspectives on collaboration», dans Steve CROPPER et al. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford/New York, Oxford University Press, p. 366-389.
- MASSICOTTE, Louis (1995), «La vie parlementaire : l'état de grâce écourtée», dans Denis MONIÈRE et Roch CÔTÉ (dir.), *L'année politique au Québec, 1994-1995*, Montréal, Fides, <https://pum.umontreal.ca/apqc/94_95/massicot/massicot.htm>, consulté le 3 mars 2019.
- METCALFE, Leslie (1994), «International policy coordination and public management reform», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 60, n° 2, p. 271-290.
- NAUD, Didier et Benoît MELET (2008), *Transversalité et coopération dans l'entreprise réseau*, Paris, Les Éditions Démos.
- NOOTEBOOM, Bart (2008), «Learning and innovation in inter-organization relationships», dans Steve CROPPER et al. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford/New York, Oxford University Press, p. 607-634.
- OLSEN, Johan P. (2006), «Maybe it is time to rediscover bureaucracy», *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, vol. 16, n° 1 (janvier), p. 1-24.
- OUELLET, Lionel (1997), *Étude sur l'action des gouvernements du Québec, de 1960 à 1994*, Étude préparée pour le Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux, Québec, Université du Québec, ENAP.
- PELLETIER, Réjean (1988), «La vie parlementaire», dans Denis MONIÈRE (dir.), *L'année politique au Québec, 1987-1988*, Montréal, Le Devoir/Québec/Amérique, <https://pum.umontreal.ca/apqc/87_88/pelletie/pelletie.htm>, consulté le 25 mai 2019.
- PELLETIER, Réjean (1989), «La vie parlementaire», dans Denis MONIÈRE (dir.), *L'année politique au Québec, 1988-1989*, Montréal, Le Devoir/Québec/Amérique, <https://pum.umontreal.ca/apqc/88_89/pelletie/pelletie.htm>, consulté le 25 mai 2019.
- PELLETIER, Réjean (1991), «La vie parlementaire», dans Denis MONIÈRE (dir.), *L'année politique au Québec, 1990-1991*, Montréal, Département de science politique, Université de Montréal, <https://pum.umontreal.ca/apqc/90_91/pelletie/pelletie.htm>, consulté le 3 mars 2019.
- PELLETIER, Réjean (1992), «La vie parlementaire», dans Denis MONIÈRE (dir.), *L'année politique au Québec, 1991-1992*, Montréal, Département de science politique, Université de Montréal, <https://pum.umontreal.ca/apqc/91_92/pelletie/pelletie.htm>, consulté le 25 mai 2019.
- PIRES, Alvaro (1997), «Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique», dans Jean POUPART et al. (dir.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin éditeur, p. 113-169.
- PLASSE, Micheline (1981), «Les chefs de cabinet ministériels au Québec : la transition du gouvernement libéral au gouvernement péquiste (1976-1977)», *Revue canadienne de science politique*, vol. XIV, n° 2 (juin), p. 309-335.
- POURTOIS, Jean-Pierre, Huguette DESMET et Willy LAHAYE (2006), «Postures et démarches épistémiques en recherche», dans Pierre PAILLÉ (dir.), *La méthodologie qualitative : posture de recherche et travail de terrain*, Paris, A. Colin, p. 162-200.
- PROVAN, Keith G. et Jörg SYDOW (2008), «Evaluating inter-organizational relationships», dans Steve CROPPER et al. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford/New York, Oxford University Press, p. 691-716.

- QUÉBEC, *Autrement*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor. Bulletins publiés de janvier 1996 à juin 2001 (16 numéros plus deux numéros spéciaux : sur la réforme administrative).
- QUÉBEC, *Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1970*.
- QUÉBEC, Commission de la fonction publique, *Rapport annuel 1965-1966; Rapport annuel 1968*, Québec, Éditeur officiel du Québec.
- QUÉBEC, Conseil du trésor, *Rapport annuel de gestion 2001-2002; Rapport annuel de gestion 2002-2003*, Québec, Les Publications du Québec.
- QUÉBEC, *Crédits du Québec*, de 1975-1976 à 1985-1986, Conseil du trésor.
- QUÉBEC, *Débats de l'Assemblée nationale*, Assemblée nationale du Québec (nombreuses citations).
- QUÉBEC, Directeur général des élections du Québec, Données sur les résultats du référendum de 1995, <<https://www.electionsquebec.qc.ca/francais/tableaux/referendum-1995-8481.php>>, consulté le 25 mai 2019.
- QUÉBEC, Directeur général des élections du Québec, tableau « Référendum 1995 », <<https://www.electionsquebec.qc.ca/francais/provincial/resultatselectorales/referendums.php>>, consulté le 25 mai 2019.
- QUÉBEC, *Discours du budget du Québec*, 31 mars 1966; *Discours du budget*, 16 mars 1967; *Discours du budget*, 27 mars 1968; *Discours du budget*, 29 avril 1969; *Discours sur le budget*, 18 juin 1970; *Discours du budget*, 25 mars 1971; *Discours sur le budget*, 18 avril 1972; *Discours sur le budget 1973/74*, 29 mars 1973; *Discours sur le budget 1975/76*, 17 avril 1975; *Discours du budget 1977-1978*, 12 avril 1977; *Discours du budget*, 1979-1980, 27 mars 1979; *Discours sur le budget - 1980-1981*, 25 mars 1980; *Discours sur le budget - 1981-1982*, 10 mars 1981; *Discours sur le budget - 1982-1983*, 25 mai 1982; *Discours du budget - 1983-1984*, 10 mai 1983; *Discours sur le budget - 1984-1985*, 22 mai 1984; *Discours sur le budget - 1985-1986*, 23 avril 1985; *Discours sur le budget*, 1990-1991, 26 avril 1990; *Discours sur le budget 2002-2003*, 1^{er} novembre 2001.
- QUÉBEC, *Les titulaires de ministères depuis 1867*, <<http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/cabinets1.html>>, consulté le 3 mars 2019.
- QUÉBEC, ministère de la Culture et des Communications, *Rapport annuel de gestion 2001-2002; Rapport annuel de gestion 2002-2003*, Québec, Les Publications du Québec.
- QUÉBEC, ministère de la Fonction publique, *Rapport annuel 1969-1970; Rapport annuel 1970-1971; Rapport annuel 1971-1972; Rapport annuel 1972-1973; Rapport annuel 1974-1975; Rapport annuel 1975-1976; Rapport annuel 1976-1977*, Québec, Éditeur officiel du Québec.
- QUÉBEC, ministère du Conseil exécutif (1979 à 2003), *Rapports annuels de 1978-1979 à 2000-2001 et Rapports annuels de gestion de 2001-2002 à 2003-2004*, Québec, Éditeur officiel du Québec/Les Publications du Québec.
- QUÉBEC, *Nombre de ministres dans les Cabinets et la représentation féminine depuis 1962*, <<http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/ministrescabinets.html>>, consulté le 3 mars 2019.
- QUÉBEC, *Notes explicatives sur les Crédits 1973-74; Notes explicatives sur les Crédits 1974-75; Notes explicatives sur les Crédits 1976-77*, Gouvernement du Québec, ministère des Finances, Conseil du trésor.
- QUÉBEC, Office des ressources humaines. Tous les rapports annuels: 1985 à 1996, Éditeur officiel du Québec.
- QUÉBEC (1972a), *Annuaire du Québec 1972*, Éditeur officiel du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec.

- QUÉBEC (1972b), *Le système de budget par programmes et son utilisation au gouvernement du Québec*, Gouvernement du Québec, Conseil du trésor, avril.
- QUÉBEC (1976a), *Annuaire du Québec 1975-76*, Éditeur officiel du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec.
- QUÉBEC (1976b), *Répertoire administratif du Québec 1976*, Québec, Éditeur officiel du Québec.
- QUÉBEC (1978), *Annuaire du Québec 1977-78*, Québec, Éditeur officiel du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec.
- QUÉBEC (1979), *Rapport annuel 1977-1979*, ministère de la Justice du Québec, Québec, Éditeur officiel du Québec.
- QUÉBEC (1982), *Rapport de la Commission Bisaillon : « Pour une fonction publique sensible aux besoins des citoyens, moderne, efficace et responsable »*, Commission spéciale sur la fonction publique, Assemblée nationale du Québec, 10 juin.
- QUÉBEC (1983), *Rapport de la Commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée (Vaugeois-French)*, Québec, Assemblée nationale du Québec.
- QUÉBEC (1986), *Pour une rénovation de l'administration publique – Projet de plan d'action pour 1986-1987 et 1987-1988*, Secrétariat du Conseil du trésor.
- QUÉBEC (1991a), *Au service du citoyen, la raison d'être de la fonction publique du Québec, rapport final* (dit rapport Lemieux-Lazure), Québec, Assemblée nationale du Québec, Commission du budget et de l'administration, 17 décembre 1990.
- QUÉBEC (1991b), *Politique gouvernementale concernant l'amélioration de la qualité des services aux citoyens*, Conseil du trésor (C.T. 176753 du 9 avril 1991).
- QUÉBEC (1993a), « Les finances publiques du Québec : vivre selon nos moyens », document prébudgétaire, ministère des Finances, janvier.
- QUÉBEC (1993b), *Opération de réalignement de l'administration publique – document de présentation*, ministère du Conseil exécutif, Secrétariat à la réforme administrative et aux emplois supérieurs.
- QUÉBEC (1993c), *Opération de réalignement de l'administration publique – Présentation de l'axe III*, novembre, ministère du Conseil exécutif.
- QUÉBEC (1994), Présentation des membres du Conseil des ministres et des délégués régionaux du gouvernement de M. Parizeau, le lundi 26 septembre 1994. Conférence de presse, <https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=16091>, consulté le 25 mai 2019.
- QUÉBEC (1996), *L'évolution des finances publiques au Québec, au Canada et dans les pays de l'OCDE*, Gouvernement du Québec, ministère des Finances.
- QUÉBEC (1997), *Élaboration d'un nouveau cadre de gestion des ressources humaines*, Gouvernement du Québec, Conseil du trésor.
- QUÉBEC (1998a), *Politique de l'autoroute de l'information – Agir autrement*, Gouvernement du Québec.
- QUÉBEC (1998b), *Les unités autonomes de services – rapport synthèse des résultats 1997-1998*, Gouvernement du Québec, ministère du Conseil exécutif.
- QUÉBEC (1998c), *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, Les Publications du Québec.
- QUÉBEC (1999), *Les unités autonomes de services – rapport synthèse des résultats 1998-1999*, Gouvernement du Québec, ministère du Conseil exécutif.

- QUÉBEC (2000a), *Rapport annuel 1999-2000*, ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, Québec, Les Publications du Québec.
- QUÉBEC (2000b), *Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux – les solutions émergentes*, Gouvernement du Québec.
- QUÉBEC (2000c), *Directive concernant la dotation des emplois dans la fonction publique*, C.T. 194420 du 19 mars 2000, Conseil du trésor.
- QUÉBEC (2001a), « Le premier ministre du Québec présente les membres du Conseil des ministres ». Le premier ministre Bernard Landry, 8 mars.
- QUÉBEC (2001b), *Rapport annuel 2000-2001*, Conseil du trésor, Québec, Les Publications du Québec.
- QUÉBEC (2002), *Directive du premier ministre concernant les règles applicables lors de la cessation d'exercice de certaines fonctions pour l'État*, Québec, ministère du Conseil exécutif, 19 février.
- QUÉBEC (2003), *Les rôles et les compétences des gestionnaires supérieurs du gouvernement du Québec pour l'avenir: rapport de recherche*, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du trésor.
- QUÉBEC (2004), *Moderniser l'État – Pour des services de qualité aux citoyens / Plan de modernisation 2004-2007*, Gouvernement du Québec, mai.
- QUÉBEC (2005), *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique – Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, novembre.
- QUÉBEC (2011), *Historique de la Loi sur l'administration publique. Bilan d'application après 10 ans*, <<https://www.tresor.gouv.qc.ca/cadredegestion/loi-sur-ladministration-publique/historique/index.html>>, consulté le 25 mai 2019.
- SANDFORT, Jodi et H. Brinton MILWARD (2008), « Collaborative service provision in the public sector », dans Steve CROPPER et al. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford/New York, Oxford University Press, p. 147-174.
- SARRA-BOURNET, Michel (2015), *Louis Bernard: entretiens*, Montréal, Boréal.
- SCOTT, Richard W. (2001), *Institutions and Organizations*, 2^e édition, Thousand Oaks, Sage Publications.
- TREMBLAY, Martine (2006), *Derrière les portes closes – René Lévesque l'exercice du pouvoir (1976-1985)*, Montréal, Québec/Amérique.
- VASTEL, Michel (2001), *Landry – Le grand dérangeant*, Montréal, Les Éditions de l'Homme.
- WEBER, Max (1968), « Bureaucracy », dans Samuel N. EISENSTADT (dir.), *Max Weber on Charisma and Institution Building: Selected Papers*, Chicago, University of Chicago Press.
- WEICK, Karl E. (1995), *Sensemaking in Organizations*, Londres, Sage Publications.

Autres ouvrages consultés

- ALBERT, Marie-Noëlle et Marie-Josée AVENIER (2011), « Légitimation de savoirs élaborés dans une épistémologie constructiviste à partir de l'expérience de praticiens », *Recherches qualitatives*, vol. 30, n° 2, p. 22-47.

- ALEXANDER, Robert et Rosemary O'LEARY (2009), « Collaborative approaches to public organization start-ups », dans Rosemary O'LEARY et al. (dir.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 197-213.
- ASSOCIATION DES CADRES SUPÉRIEURS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1999), *Histoire de l'Association des cadres supérieurs du gouvernement du Québec 1976-1998*, Québec, publication de l'Association.
- BACHMANN, Reinhard et Akbar ZAHEER (2008), « Trust in inter-organizational relations », dans Steve CROPPER et al. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford/New York, Oxford University Press, p. 533-554.
- BARNARD, Chester I. (1938), *The Functions of The Executive*, Cambridge, Harvard University Press.
- BERNARD, André (1991), « Les politiques gouvernementales », dans Denis MONIÈRE (dir.), *L'année politique au Québec, 1990-1991*, Montréal, Le Devoir/Québec/Amérique.
- BERNIER, Luc (1994), « L'évolution des sociétés d'État au Québec depuis 1960 », dans Alain-G. GAGNON (dir.), *Québec: État et société*, Montréal, Québec/Amérique, p. 243-254.
- BERTRAND, Mario (2003), « Tranquille », dans Guy LACHAPPELLE et Robert COMEAU (dir.), *Robert Bourassa: un bâtisseur tranquille*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 203-209.
- BOLDUC, Roch (2003), « Éthique et loyauté », dans Guy LACHAPPELLE et Robert COMEAU (dir.), *Robert Bourassa: un bâtisseur tranquille*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 198-202.
- BOURGAULT, Jacques et Stéphane DION (1990), « L'administration publique », dans Denis MONIÈRE (dir.), *L'année politique au Québec, 1989-1990*, Montréal, Le Devoir/Québec/Amérique, <https://pum.umontreal.ca/apqc/89_90/bourgaul/bourgaul.htm>, consulté le 25 mai 2019.
- BOURGAULT, Jacques et Stéphane DION (1994), « L'administration publique », dans Denis MONIÈRE (dir.), *L'année politique au Québec, 1993-1994*, Montréal, Fides/Le Devoir, <https://pum.umontreal.ca/apqc/93_94/bourgaul/bourgaul.htm>, consulté le 25 mai 2019.
- BOURGAULT, Jacques et James Iain GOW (1989), « L'administration publique », dans Denis MONIÈRE (dir.), *L'année politique au Québec, 1988-1989*, Montréal, Le Devoir/Québec/Amérique, <https://pum.umontreal.ca/apqc/88_89/bourgaul/bourgaul.htm>, consulté le 25 mai 2019.
- BOURGAULT, Jacques et James Iain GOW (1992), « L'administration publique: entre l'autonomie et le contrôle », dans Denis MONIÈRE (dir.), *L'année politique au Québec, 1991-1992*, Montréal, Département de science politique, Université de Montréal, <https://pum.umontreal.ca/apqc/91_92/bourgaul/bourgaul.htm>, consulté le 25 mai 2019.
- BRUDNEY, Jeffrey L., Chung-Lae CHO et Deil S. WRIGHT (2009), « Understanding the collaborative public manager: Exploring contracting patterns and performance for service delivery by state administration agencies in 1998 and 2004 », dans Rosemary O'LEARY et al. (dir.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 117-135.
- CANADA (2014), « Concepts analytiques: dollars courants et dollars constants », Statistique Canada, <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75f0011x/2011001/notes/analytical-analytiques-fra.htm#a1>>, consulté le 3 mars 2019.
- CHARIH, Mohamed et Lucie ROUILLARD (1997), « The new public management », dans Mohamed CHARIH et Arthur DANIELS (dir.), *Nouveau management public et administration publique au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, p. 27-45.

- CHISHOLM, Donald (1989), *Coordination without Hierarchy - Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Berkeley, University of California Press.
- CÔTÉ, Louis (2004), *La gestion de crise dans un contexte interorganisationnel: les apprentissages systémiques tirés de la tempête de verglas de 1998*, thèse de doctorat en administration, Sherbrooke, Université de Sherbrooke.
- CÔTÉ, Louis, Benoît LÉVESQUE et Guy MORNEAU (2009), *État stratège et participation citoyenne*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- CROPPER, Steve et Ian PALMER (2008), «Change, dynamics, and temporality in IOR», dans Steve CROPPER et al. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford/New York, Oxford University Press, p. 635-663.
- CROZIER, Michel et Erhard FRIEDBERG (1977), *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions du Seuil, coll. Essais.
- DESLAURIERS, Jean-Pierre (1991), *Recherche qualitative - Guide pratique*, Montréal, McGraw-Hill.
- DESLAURIERS, Jean-Pierre et Michèle KÉRISIT (1999), «Le devis de recherche qualitative», dans Jean POUPART et al. (dir.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin éditeur, p. 85-169.
- DION, Stéphane et James Iain GOW (1988), «L'administration publique québécoise à l'heure des libéraux», dans Denis MONIÈRE (dir.), *L'année politique au Québec, 1987-1988*, Montréal, *Le Devoir*/Québec/Amérique, <https://pum.umontreal.ca/apqc/87_88/dion/dion.htm>, consulté le 25 mai 2019.
- DION, Stéphane et James Iain GOW (1991), «L'administration publique», dans Denis MONIÈRE (dir.), *L'année politique au Québec, 1990-1991*, Montréal, Université de Montréal, *Le Devoir*/Québec/Amérique, <https://pum.umontreal.ca/apqc/90_91/dion/dion.htm>, consulté le 25 mai 2019.
- DUFOUR, Caroline (2012), *L'institutionnalisation du management public au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2013), *Bottin de la collation des grades 2013*. Mot du Directeur général.
- EMERSON, Kirk (2009), «Synthesizing practice and performance in the field of environmental conflict resolution», dans Rosemary O'LEARY et al. (dir.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 215-231.
- FAVREAU, Louis (2010), *Mouvement coopératif: une mise en perspective*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- FAYOL, Henri ([1916] 1970), *Administration industrielle et générale*, Paris, Dunod.
- FLEISCHMAN, Rachel (2009), «To participate or not to participate? Incentives and obstacles for collaboration», dans Rosemary O'LEARY et al. (dir.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 31-52.
- FORTIN, Pierre (2003), «L'économie du Québec», dans Guy LACHAPPELLE et Robert COMEAU (dir.), *Robert Bourassa: un bâtisseur tranquille*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 40-63.
- GERMAIN, Georges-Hébert (2012), *Robert Bourassa*, Montréal, Libre expression.
- GIDDENS, Anthony (1987), *La constitution de la société*, Paris, Presses universitaires de France.

- GOW, James Iain (1993), « Les problématiques changeantes en administration publique (1965-1992) », *Revue québécoise de science politique*, n° 23 (hiver), p. 59-105.
- GRADDY, Elisabeth A. et Bin CHEN (2009), « Partner selection and the effectiveness of inter-organizational collaborations », dans Rosemary O'LEARY et al. (dir.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 53-69.
- GRAY, Barbara et Jill PURDY (2018), *Collaborating for Our Future - Multistakeholders Partnership for Solving Complex Problems*, Oxford, Oxford University Press.
- HICKLIN, Alisa, Laurence J. O'TOOLE JR, Kenneth J. MEIER et Scott E. ROBINSON (2009), « Calming the storms: Collaborative public management, hurricanes Katrina and Rita, and disaster response », dans Rosemary O'LEARY et al. (dir.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 95-114.
- JONES, Candace et Benyamin B. LICHTENSTEIN (2008), « Temporary inter-organization projects: How temporal and social embeddedness enhance coordination and manage uncertainty », dans Steve CROPPER et al. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford/New York, Oxford University Press, p. 231-255.
- L'ÉCUYER, R. (1987), « L'analyse de contenu: notion et étapes », dans Jean-Pierre DESLAURIERS (dir.), *Les méthodes de la recherche qualitative*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 49-65.
- LEMIEUX, Vincent (2003), « Robert Bourassa et les trois arènes d'un parti politique », dans Guy LACHAPPELLE et Robert COMEAU (dir.), *Robert Bourassa: un bâtisseur tranquille*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 100-105.
- LE MOIGNE, Jean-Louis (1999), *Les épistémologies constructivistes*, 2^e édition, Paris, Presses universitaires de France, n° 2969.
- LE PETIT LAROUSSE ILLUSTRÉ 1992 (1991), *Dictionnaire encyclopédique*, Paris, Larousse.
- LINDBLOM, C. E. (1965), *The Intelligence of Democracy*, New York, Free Press.
- MANDELL, Myrna P. et Robyn KEAST (2008), « Voluntary and community sector partnerships: Current inter-organizational relations and future challenges », dans Steve CROPPER et al. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford/New York, Oxford University Press, p. 175-202.
- MARKOVA, Ivana (2003), « Les focus groups », dans Serge MOSCOVICI et Fabrice BUSCHINI (dir.), *Les méthodes des sciences humaines*, Paris, Presses universitaires de France, p. 221-231.
- MASON, Jennifer (2002), *Qualitative Researching*, Londres, Sage Publications.
- MCGUIRE, Michael (2009), « The new professionalism and collaborative activity in local emergency management », dans Rosemary O'LEARY et al. (dir.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 71-93.
- MINTZBERG, Henry (1982), *Structure et dynamique des organisations*, Paris/Montréal, Éditions d'organisation/Éditions Agence d'ARC Inc. [*The Structuring Of Organizations. A Synthesis of the Research*, 1979].
- MORIN, Benoît (1988), « Pour une administration inventive, efficace et responsable ». Conférence de M. Benoît Morin, secrétaire général du gouvernement, devant les membres de l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) – région de Québec, le 21 janvier 1988. Publié par l'Office des ressources humaines.

- NOREAU, Pierre (1994), « Le mouvement syndical », dans Denis MONIÈRE (dir.), *L'année politique au Québec, 1993-1994*, Montréal, Fides/Le Devoir, <https://pum.umontreal.ca/apqc/93_94/noreau/noreau.htm>, consulté le 25 mai 2019.
- OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU QUÉBEC, *L'État québécois en perspective*, « La fonction publique québécoise », automne 2012; *L'État québécois en perspective*, « Les institutions objets de décentralisation politique »; *L'État québécois en perspective*, « Les trois réseaux de l'éducation », hiver 2012; *L'État québécois en perspective*, « Les institutions du pouvoir législatif »; « L'État québécois en perspective », hiver 2013.
- O'LEARY, Rosemary et Lisa BLOMGREN BINGHAM (dir.) (2009), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press.
- OSTROM, Elinor (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University Press.
- PAQUET, Gilles (2003), « La méso-économie: l'homme de Buridan et ses demi-mesures », dans Guy LACHAPPELLE et Robert COMEAU (dir.), *Robert Bourassa: un bâtisseur tranquille*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 71-77.
- PARISELLA, John (2003), « Un homme de parti », dans Guy LACHAPPELLE et Robert COMEAU (dir.), *Robert Bourassa: un bâtisseur tranquille*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 210-215.
- POSNER, Paul L. (2009), « A public administration education for the third-party governance era: Reclaiming leadership of the field », dans Rosemary O'LEARY et al. (dir.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 233-253.
- POUPART, Jean (1997), « L'entretien de type qualitatif: considérations épistémologiques, théoriques et méthodologiques », dans Jean POUPART et al. (dir.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaétan Morin éditeur, p. 173-209.
- QUÉBEC, *L'histoire de la vérification interne au Gouvernement du Québec 1961-2000*, <<http://www.frvu.gouv.qc.ca/frvu/historique.asp>>, consulté le 3 mars 2019.
- QUÉBEC (1986), Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales – Rapports.
- QUÉBEC (1986), *Reflets*, numéro spécial de mai 1986, Conseil du trésor.
- QUÉBEC (1986), *Réglementer moins et mieux: rapport final du groupe de travail sur la déréglementation*, 2 vol., Québec, Les Publications du Québec, juin.
- QUÉBEC (1986), *De la Révolution tranquille... à l'an deux mille – Rapport du comité sur la privatisation des sociétés d'État, présenté à M. Pierre Fortier, ministre délégué à la Privatisation*, juin.
- QUÉBEC (1988), *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la fonction publique*, Conseil du trésor.
- QUÉBEC (1989), *Pour améliorer la santé et le bien-être au Québec*, ministère de la Santé et des Services sociaux.
- QUÉBEC (1992), *La politique de la santé et du bien-être*, ministère de la Santé et des Services sociaux.
- QUÉBEC (1994), *Rapport du Groupe de travail sur la déréglementation au Premier ministre – Recommandations*, juillet.

- QUÉBEC (2003), *Rapport du Groupe conseil sur l'allègement réglementaire au premier ministre - Une administration plus attentive aux entreprises pour créer plus d'emplois et de richesse*, Gouvernement du Québec.
- QUESNEL, Louise (1994), «La vie locale et régionale», dans Denis MONIÈRE (dir.), *L'année politique au Québec, 1993-1994*, Montréal, Fides/Le Devoir, <https://pum.umontreal.ca/apqc/93_94/quesnel/quesnel.htm>, consulté le 25 mai 2019.
- ROULEAU, Linda (2007), *Théories des organisations: approches classiques, contemporaines et de l'avant-garde*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- RYAN, Claude (2003), «Un essai de bilan», dans Guy LACHAPPELLE et Robert COMEAU (dir.), *Robert Bourassa: un bâtisseur tranquille*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 365-376.
- RYU, Jay Eungha et Hall G. RAINEY (2009), «Collaborative public management and organizational design», dans Rosemary O'LEARY et al. (dir.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 177-194.
- SMITH RING, Peter (2008), «Theories of contract and their use in studying inter-organizational relations: Sociological, psychological, economic, management, and legal», dans Steve CROPPER et al. (dir.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford/New York, Oxford University Press, p. 502-524.
- TSCHIRHART, Mary, Alejandro AMEZCUA et Alison ANKER (2009), «Resource sharing: How resource attributes influence sharing system choices», dans Rosemary O'LEARY et al. (dir.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 15-29.
- VAN SLYKE, David M. (2009), «Collaboration and relational contracting», dans Rosemary O'LEARY et al. (dir.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 137-156.
- WAUGH JR, William L. (2009), «Mechanism for collaboration in emergency management: ICS, NIMS, and the problem with command and control», dans Rosemary O'LEARY et al. (dir.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 157-175.
- WEBER, Max (1978), *Economy and Society*, Berkeley, University of California Press.
- WHITE, Jay D. (1992), «Knowledge development and use in public administration: Views from postpositivism, poststructuralism and postmodernism», dans Mary Timney BAILEY et Richard T. MAYER (dir.), *Public Management in an Interconnected World: Essays in the Minnowbrook Tradition*, New York, Greenwood, p. 159-176.
- WILLEM, Annick et Marc BUELENS (2007), «Knowledge sharing in public sector organizations: The effect of organizational characteristics on interdepartmental knowledge sharing», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17, n° 4 (octobre), p. 581-606.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1994), *Les institutions de l'économie*, Paris, InterÉditions.

Comment les États font-ils face à la complexité croissante

de la société? Quelles solutions trouvent-ils au travail en vase clos pour affronter les enjeux actuels et améliorer les services aux citoyens et aux entreprises? Ont-ils la capacité d'adapter leurs institutions à ces défis? Le lecteur trouvera des pistes de réponse à ces questions dans le présent ouvrage, consacré à la coopération interorganisationnelle (IO) et à la coordination dans l'État québécois, vues sous l'angle de l'encadrement formel, de son évolution depuis la Révolution tranquille jusqu'au début du XXI^e siècle et en comparaison avec sept pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

En plus d'exposer les mécanismes, les instruments et les types de relations IO mis au point par l'État, ce livre met en lumière le rôle clé qu'y jouent les députés non membres du gouvernement et certains ministres et acteurs de la haute direction administrative. Il révèle aussi les facteurs externes et internes qui ont influencé l'évolution de ces relations. Deux chapitres tirent de ces réflexions des enseignements pour les acteurs politiques et administratifs québécois confrontés au quotidien à des enjeux de coopération IO et de coordination. L'ouvrage propose enfin des suggestions pour l'évolution du cadre de gestion gouvernementale et quelques outils pour les praticiens de la gestion publique.

Cet ouvrage pourra être utile aux élus, aux dirigeants politiques, au personnel politique, aux hauts fonctionnaires, aux cadres et aux autres acteurs concernés par la coordination et la coopération IO au sein du secteur public. Il fournit également des repères uniques aux étudiants, aux professeurs, aux chercheurs et aux acteurs en coopération qui s'intéressent à ces questions.

André Bazinet a travaillé durant 35 ans dans la fonction publique québécoise, dont 27 années comme gestionnaire dans des mandats liés à l'évolution du cadre de gestion des ressources humaines. À la retraite, tout en accomplissant des mandats pour des ministères et organismes, il a obtenu un doctorat de l'École nationale d'administration publique, où il est actuellement chercheur associé au Centre de recherche sur la gouvernance (CERGO). Les thèmes de la coopération IO, de la coordination et de la gestion des ressources humaines prédominent dans ses recherches et interventions.

