

Les réformes de l'État et de l'Administration publique : lâche la rame, prend le gouvernail.

par André Thibault, directeur du Laboratoire en loisir et vie communautaire.

Au moment où le Québec s'apprête à entreprendre une modernisation de l'organisation gouvernementale et, plus fondamentalement, une réforme de la gouvernance, c'est-à-dire de la façon dont l'État prend ses décisions et rend ses services, l'Observatoire croit utile de présenter les principes portant sur deux dimensions complémentaires : le rôle de l'État ou la gouvernance et la livraison des services publics.

Pour ce faire, nous avons retenu des expériences en Angleterre et aux États-Unis réalisées au cours de ces 25 dernières années. Cette fiche présente une réflexion sur les origines de ces réformes, sur les diverses tendances qui les caractérisent et sur les quelques différences qui d'ores et déjà émergent comme fonctions à développer notamment l'évaluation et la mesure de performance ainsi que la mesure de pertinence eu égard aux attentes des communautés.

Le gouvernement partenaire lâche la rame et prend le gouvernail.

Une nouvelle philosophie de gestion des affaires publiques s'est installée dans plusieurs pays depuis les années 1980. Cette philosophie n'est pas sans inspirer les transformations québécoises.

Les réformes ont été mises en œuvre pour réduire la dette publique, pour contrer la croissance des coûts, pour adapter la gouvernance à la diversification de la société, pour faire face à la mondialisation de l'économie et des cultures et pour profiter des avancées des technologies des communications. On a redéfini le rôle de l'État autour du principe " Lâche la rame et prend le gouvernail " ou du " Faire avec ", et également autour de l'approche client, de la décentralisation des lieux de décision et de la livraison de services.

Les changements ont généralement été amorcés durant les années 1980 par des gouvernements néo-libéraux tels ceux de la première ministre Thatcher en Angleterre et du président Reagan aux États-Unis. On justifiait alors les réformes par un discours réductionniste du rôle de l'État : " Le gouvernement n'est pas la solution, il est le problème. " disait Reagan. Ou comme celui de Margaret Thatcher qui déclarait " La société n'existe pas. Il n'y a que des hommes et des femmes, il y a aussi des familles¹ ". On s'appuyait sur les méthodes de l'entreprise privée.

Aujourd'hui, tout en niant moins le gouvernement et en reconnaissant davantage la société civile, la plupart des gouvernements des pays industrialisés procèdent à des réformes de la gouvernance et de l'administration des services publics. Les tendances se portent vers " l'État partenaire ", ou " l'État propulsif ".

Dans ce sens, le gouverneur de l'Oregon, état à l'avant-garde des réformes aux États-Unis, déclarait en janvier 1997, dans son discours sur " L'état de l'État " (State of the State).

① " Au cours des deux dernières années, j'ai entendu plusieurs " Oregonians " dirent que le gouvernement est en panne. Ils sont choqués par ce qu'ils voient. Je reconnais ce point de vue. Le gouvernement ne fonctionne pas sous plusieurs aspects. La réponse ne consiste pas à faire disparaître le gouvernement. Une société mature et autonome qui rejette son gouvernement se rejette

elle-même. La réponse consiste à changer le rôle de l'État et d'en faire un partenaire dans la poursuite de la qualité de vie. La question n'est plus de savoir s'il faut plus ou moins de gouvernement, mais d'avoir un meilleur gouvernement² . "

Quatre grands facteurs expliquent les changements de cap de la barque de l'État. Ces facteurs ont justifié l'installation de l'État partenaire ou propulsif, la décentralisation des services et des standards, la responsabilisation et l'imputabilité des administrations ainsi que le démarrage du gouvernement électronique. Ces facteurs, les voici.

La globalisation de l'économie.

La globalisation de l'économie place les états en compétition entre eux pour l'obtention des avantages de l'économie mondialisée. Les derniers accords du GATT, l'instance qui régit les tarifs douaniers et le commerce, ont plus que jamais reconnu la globalisation de l'économie et libéré les marchés, forçant en cela l'abolition des politiques protectionnistes et la réduction des subventions aux entreprises. Même les pays socialistes doivent dorénavant gouverner dans ce contexte.

La mondialisation de l'économie rend difficile le contrôle de l'État providence sur son économie et affaiblit le rôle d'arbitre de l'État libéral. L'ordre est maintenant mondial: " Il exige que l'État revoit son rôle et sa place dans la société pour que son économie soit compétitive sur les marchés internationaux et tire parti du dynamisme de l'économie mondialisée³. " L'État gère maintenant de façon stratégique.

Dans ce contexte, est grandement remise en question l'emprise des gouvernements et des citoyens sur une dimension importante de leur existence, la dimension économique. En corollaire, on reconnaît que la qualité de vie des citoyens et la vitalité des communautés constituent des différences concurrentielles très significatives.

L'émergence de sociétés diversifiées.

L'État contemporain gouverne dans une société caractérisée par l'individualisme, par la fragmentation des intérêts et des cultures, par la complexité et par la diminution des consensus. On s'interroge sur la pertinence de l'État traditionnel et de son Administration publique conçue pour exécuter de la façon la plus précise, la plus prévisible et la plus neutre, la volonté politique exprimée dans les lois votées au parlement.

Les réformes de l'État et de l'Administration publique : lâche la rame, prend le gouvernail.

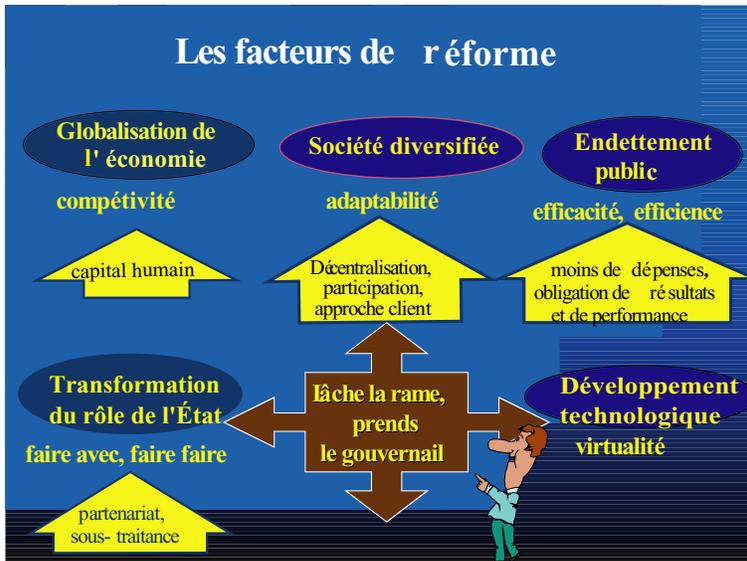
Mai 2004

par André Thibault, directeur du Laboratoire en loisir et vie communautaire.

L'État n'a plus, de toute évidence, les moyens d'offrir, également et partout, toute la gamme des services avec une qualité de résultats qui satisfasse tous et chacun.

page 2

Les facteurs de réforme



La crise des finances publiques.

Enfin, l'État a vécu par le passé en empruntant sur l'avenir, convaincu que la croissance économique constituait un mouvement permanent. Or, la globalisation de l'économie a déplacé de grands secteurs industriels vers les pays où la main-d'œuvre est beaucoup moins chère et a vu naître de nouveaux acteurs et concurrents, notamment asiatiques. De plus, de nombreux pays, dont le Canada, ont une dette extérieure atteignant plus de la moitié de leur dette nationale, qui ampute annuellement près de 30% du budget national. Bref, l'État n'a plus les moyens d'être providence. Il doit réduire ses dépenses.

Ⓜ Un changement radical s'impose pour préserver la capacité même de gouverner et de fournir des services publics de bonne qualité, pour rétablir la confiance des citoyens et citoyennes dans leurs institutions démocratiques⁴.

Les avancées technologiques.

Plusieurs réformes ont été rendues possibles grâce aux avancées technologiques, notamment en technologie des communications. Plusieurs services de l'État peuvent dorénavant être décentralisés et intégrés en un guichet unique grâce à ces technologies. La décentralisation des services devient possible et le gouvernement se branche de plus en plus en ligne.

La nouvelle gestion publique.

Dans ce contexte, il faut comprendre les principes qui gouvernent les services publics tels que suggérés par Olson et Gaebler⁵ qui ont largement influencé les réformes en Angleterre et aux États-Unis.

Les dix principes de la nouvelle gestion publique⁶.

Ⓜ Ne pas fournir simplement des prestations mais agir d'abord comme le catalyseur des secteurs publics, privés et volontaires dans la recherche de solutions aux problèmes collectifs.

Ⓜ Restituer le pouvoir aux citoyens-usagers en leur donnant les moyens de contrôler l'action de l'administration.

Ⓜ Contrôler régulièrement l'impact des prestations publiques.

Ⓜ Agir en fonction des objectifs à atteindre et non des procédures à respecter;

Ⓜ Considérer les bénéficiaires des prestations comme des usagers et leur offrir des choix véritables;

Ⓜ Prévenir les problèmes plutôt qu'intervenir après coup avec de nouvelles prestations;

Ⓜ Imaginer comment gagner de l'argent et non simplement comment le dépenser;

Ⓜ Décentraliser la prise de décision et favoriser la gestion participative;

Ⓜ Donner la priorité aux mécanismes du marché et non à l'approche bureaucratique des problèmes;

Ⓜ Promouvoir la concurrence entre les prestataires de services.

Ce qui est véritablement original dans la " Nouvelle gestion publique ", affirme Mathias Finger qui accompagne la démarche du canton de Genève, est le fait que:

Ⓜ "[...] pour la première fois, nous considérons non seulement l'administration, mais également les citoyens, les différents acteurs politiques et juridiques, et les tiers, comme les organisations non-gouvernementales et l'industrie privée. Dans ce sens, c'est d'un nouveau système de gouvernance dont il faut parler⁷."

Deux exemples : Angleterre et États-Unis.

Au plan de la conception de l'État et des services publics, le Québec se place résolument dans le groupe des pays anglo-saxons, ce qui explique que l'Angleterre et les États-Unis sont souvent identifiés comme référence alors que les pays nordiques et l'Allemagne sont, quant à eux, identifiés comme objets de comparaison.

Angleterre

Premier à se lancer dans une réforme systématique de son administration et de sa " gouvernance ", l'Angleterre a adopté la " Citizen Charter ". La Conférence de Londres de décembre 94⁸ a consacré le rôle de leader de l'Angleterre en cette matière. Depuis 1991, la charte nationale a servi de référence à quarante-deux (42) chartes nationales sectorielles et à quelque cent mille (100,000) chartes locales.

Cette charte a été remplacée avec le gouvernement Blair par la politique " Better Government ". Récemment le premier ministre a fixé les quatre principes suivant pour guider les réformes :

1. L'établissement d'un cadre national de référence en matière de priorités nationales et un système de reddition de comptes;

2. Dans le respect de ce cadre, les professionnels de première ligne et les leaders locaux se voient accorder le pouvoir d'innovation et de développement de programmes et de services;

3. Le travail du personnel de première ligne est mieux reconnu. Il se voit octroyer des meilleures conditions pour rendre des services et profite d'une plus grande souplesse de rétribution;

4. Les usagers des services ont une gamme plus étendue de choix de fournisseurs et, là où les masses critiques sont insuffisantes, ils peuvent présenter des alternatives.

États-Unis et État d'Oregon

Au début des années 1990, le gouvernement américain a pris le virage client tant au niveau fédéral qu'à celui des États et des municipalités. L'esprit et la lettre de ce virage sont exprimés dans l'ordre présidentiel de septembre 1993 " Putting people first⁹ " :

Ⓜ Identifiez les clients qui sont ou devraient être servis par votre agence;

① Procédez à des enquêtes auprès de vos clients pour définir la nature et la qualité des services demandés et pour mesurer la satisfaction actuelle;

① Publiez les standards de qualité et les indicateurs de résultats afférents;

① Comparez vos standards aux plus élevés dans le domaine;

① Recherchez chez les employés de première ligne les contraintes et les suggestions pour atteindre les plus hauts standards dans le domaine;

① Offrez aux clients le moyen de choisir le dispensateur et la façon d'offrir le service qu'il recherche;

① Rendez accessibles des systèmes de gestion d'informations et de plaintes;

① Facilitez l'inscription de plaintes.

Les États-Unis ont choisi une approche de gestion publique axée sur les résultats et leur évaluation régulière et ont réduit la taille du gouvernement. Ils reconnaissent formellement aux citoyens le droit de participer à la détermination des standards, d'être informés des résultats et de porter plainte.

La nouvelle gestion publique décentralise aussi au niveau local plusieurs décisions. On fait appel à la participation et au partenariat des communautés et des citoyens, dans la pure culture des "communities" américaines.

Dès 1989, l'Oregon, l'État pilote a adopté le plan stratégique "Oregon Shines" avec une portée de vingt ans.

"La mise en oeuvre d'Oregon Shines se caractérise par l'utilisation systématique d'indicateurs de performance pour mesurer les résultats de diverses actions gouvernementales, par rapport aux efforts consacrés ou aux sommes dépensées. Par exemple, on mesure les connaissances acquises par les étudiants plutôt que les dépenses scolaires. [...] De façon générale, on veut mettre davantage l'accent dans l'avenir sur le développement global de l'État, par opposition à celui de l'économie, sur les outcomes par opposition aux outputs. "

Dès lors, on comprend le discours sur "L'état de l'État" prononcé en janvier 1997 par le gouverneur John Kitzhaber. Il voit l'État comme un outil du développement collectif plutôt que comme une "providence", comme un partenaire et un rassembleur plutôt que comme un "pouvoir". Cette affirmation, concrétisée dans des gestes précis, modifie la conception de la gouvernance et, en quelque sorte, les paramètres de la vie démocratique. Dans cette perspective, le citoyen ne peut plus être qu'électeur, il est acteur.

① En analyse finale, il ne faut pas se demander ce que le gouvernement peut faire pour vous, il faut se demander ce qu'on peut faire pour soi-même en faisant du gouvernement l'outil pour bâtir notre futur. "

Une telle conception appelle une mobilisation, un maillage de tous les acteurs de l'État et, à certains égards, une appropriation des objectifs collectifs par la population ainsi qu'un engagement de chacun dans la mise en oeuvre des diverses actions.

L'État reste responsable de la détermination des objectifs collectifs et stratégiques, de l'affectation des dépenses et de l'évaluation des performances

Des références pour "Observer les réformes".

Il est intéressant d'observer le recoupement des principes qui guident l'administration du loisir public avec ce que l'on a réalisé ailleurs.

Dans l'Observatoire de l'administration publique, on pose un regard comparatif sur les changements initiés par les états, acteurs centraux de la gouvernance. Il examine et étudie la mise en oeuvre des réformes des administrations publiques engagées dans les pays développés ou en transition. Le site sert aussi de portail sur les réformes. <http://www.enap.quebec.ca/enap-fra/observatoire/index.html>

Pour sa part, l'Organisation de coopération pour le développement économique (OCDE) rend compte des réformes et des solutions dans les pays développés. <http://www.oecd.org/topic/>

Enfin, le Conseil du Trésor du Québec rend compte des travaux de "la modernisation de l'État : un projet de société nouvelle". <http://www.tresor.gouv.qc.ca/ministre/modernisation.htm>

Dans une prochaine parution, l'Observatoire reviendra sur la manière dont le loisir public est concerné par ces changements.

1 Prim Minister Margaret Thatcher. "There is no such thing as society; there are only men and women, and there are families". *Woman's Own*. London. 1987, October 31. (traduction de l'auteur)

2 Governor John Kitzhaber. (1997). "The state of the state", *Keeping Oregon's quality of life*, 1997, January 13. (traduction de l'auteur)

3 Carpentier, Michel. "La Gestion de la performance dans l'Administration publique", Gouvernement du Québec, Allocution du secrétaire général devant l'Association des cadres supérieurs du gouvernement du Québec, 25 avril 1996, p. 3.

4 Carpentier, Michel. "La Gestion de la performance dans l'administration publique", Gouvernement du Québec, Allocution du secrétaire général devant l'Association des cadres supérieurs du gouvernement du Québec, 25 avril 1996, p. 3.

5 Wamsley and Wolf. "Modern Paradoxes, Challenges", *Editors Refounding Democratic Public Administration*, Sage, 1996, pp. 58-59.

6 ¹d. (les caractères italiques sont de nous)

7 Finger, Mathias. "La Nouvelle gestion publique, reflet et initiateur d'un changement de paradigme dans la gestion des affaires publiques", Université de Genève, Centre d'étude, de technique et d'évaluation législative, *Travaux CETAL*, N° 48, février 1997, p. 41.

8 Service for the citizen- The Agenda improvement, Report of the London Conference, 8-9 December 1994, <http://www.ccta.gov.uk/charter/conf1.htm>.

9 President Clinton's Executive Order 12862 Setting Customer Service Standards.

10 Dufour, Christian. La Réforme de l'État: Europe-Amérique, Oregon, Bavière, Alberta, Languedoc Roussillon, Synthèse du colloque organisé par l'Observatoire de l'administration publique (ENAP), tenu à Québec le 17 octobre 1996, Coll. *Télescope*, vol. 3, N°4, Observatoire de l'administration publique, Québec, décembre 1996, p. 2.

11 Kitzhaber. op. cit. p. 1.

Volume 1 / Numéro 11

Mai 2004

**Observatoire
québécois
du loisir**

3351 boul. des forges
C.P. 500
Trois-Rivières, Québec
G9A 5H7

Téléphone : (819) 376-5011 • 3451

Télocopieur : (819) 373-1988

Courriel: oql@sls.gouv.qc.ca

<http://www.sls.gouv.qc.ca/fr/loisir/oql.asp>

En collaboration avec



Conseil
québécois
du
LOISIR



Laboratoire en loisir
et vie communautaire

Affaires municipales,
Sport et Loisir

Québec

Les unités régionales
loisir et sport
DU QUÉBEC

Association québécoise
du loisir municipal