

Débat et délibération : la réingénierie de l'État québécois

Debate and Deliberation

Gilles Paquet and Christian Rouillard

Volume 1, Number 2, 2004

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1039154ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1039154ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa

ISSN

1912-0362 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Paquet, G. & Rouillard, C. (2004). Débat et délibération : la réingénierie de l'État québécois. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 1(2).
<https://doi.org/10.7202/1039154ar>



Débat et délibération : la réingénierie de l'État québécois

Vol.1, No. 2, décembre 2004, Page 71

Gilles Paquet et Christian Rouillard

Chat échaudé craint l'eau froide : fausse conscience et manque de courage

Gilles Paquet

« Imaginez un peu les merveilles que nous connaissons, si nous croyions dans ce en quoi nous ne croyons pas »

Luis Fernando Verissimo (2004 : 65)

Introduction

En mai 2004, le gouvernement du Québec a déposé son « plan de modernisation 2004-2007 » de l'État québécois (Québec 2004). Ce document propose une « démarche » et des travaux autour de 12 « grands projets » qui s'étaleront sur quatre ans. Il s'agit d'un protocole au sens premier du terme (jouant le rôle de régisseur et de souffleur, tenant un livret à la main, rappelant leur rôle aux acteurs) plutôt que d'un véritable plan de modernisation.

Après avoir, dans un premier temps, résumé à gros traits les chantiers qu'on veut ouvrir, je voudrais, dans un second temps, les ausculter à l'aune de ce qu'on peut considérer comme les conditions d'une transformation organisationnelle réussie. Voilà qui me permettra de suggérer pourquoi ce non-plan va tourner court, comment on pourrait en sauver des morceaux, et pour quelles raisons mon pessimisme est mesuré.

Trois axes

Le protocole identifie trois chantiers importants.

On veut d'abord améliorer les façons de faire. Il s'agit là d'un double programme visant à 1) améliorer la prestation des services à l'aide d'un guichet unique, de services en ligne, et d'un regroupement des services de soutien administratif, et 2) faire un meilleur usage des partenariats public-privé, des contrats, et des ressources de gestion publique en ne les dilapidant pas dans des missions non prioritaires (comme la gestion du parc immobilier).

Ensuite, on veut alléger les structures et évaluer les programmes. Voilà qui se fera par un audit systématique en profondeur 1) tant des organismes (60 par année) de manière à réviser les mandats, fusionner les organisations et les simplifier pour améliorer la qualité et l'accessibilité des services 2) que des programmes pour en déterminer la pertinence, l'efficacité, l'efficacé, mais aussi pour établir qui peut le mieux les livrer et si on peut se les permettre.

Enfin, on veut couper dans la taille de la main d'œuvre gouvernementale (remplacer seulement un sur deux des fonctionnaires quittant le service public), mais en même temps assurer la relève, rendre la fonction publique davantage représentative de la société québécoise dans toute sa pluralité, et redéployer les ressources humaines vers les secteurs prioritaires.

Les deux derniers volets ne semblent vraiment être qu'un effort mal déguisé pour assainir les dépenses publiques dans l'esprit de ce qu'Ottawa a fait dans les années 1990. Il se pourrait que le second volet qui brandit le drapeau de la rationalisation donne des résultats utiles mais il faudra voir à l'usage les coûts et avantages de cette opération. Le premier volet est un peu la même chose dans sa première partie. Quant à la seconde partie de ce premier volet, elle ouvre la porte à une refonte de la gouvernance par une nouvelle division du travail entre le privé et le public, et la création d'une gouvernance collaborative et distribuée par la voie des partenariats. Donc, ce qu'on présente en général comme une modernisation de la gouvernance est en fait pour sa plus grande part une sorte de contrôle de gestion plus serré pour corriger un laxisme passé, et pour le reste une promesse de toilette nouvelle pour la gouvernance.

Une valse à quatre temps

L'organisation du gouvernement du Québec comme tout système social se compose de quatre éléments : une structure, une technologie, une théorie, et une composante dynamique que l'on pourrait nommer sa « capacité à se transformer », sa capacité à apprendre.

La structure est l'ensemble des rôles et des rapports qui existent entre les membres de l'organisation. La technologie est formée des outils et des techniques dont les membres de l'organisation se servent. La théorie est la vision qu'ont les membres du système, de ses objectifs, de son environnement, de son avenir. Ces dimensions sont en interaction profonde : toute modification à l'une affecte les autres (Schön 1971). La capacité à se transformer est une mesure du pouvoir d'apprentissage organisationnel du système, de sa réactivité, c'est-à-dire, de la rapidité avec laquelle il peut se restructurer, se réaménager, et même recadrer l'idée qu'il se fait de lui-même afin d'améliorer son rendement (Ferrand et Paquet 1994).

Un examen du document de mai 2004 montre bien que la démarche de réingénierie de l'État que propose le gouvernement du Québec est largement focalisée sur les deux premiers éléments. On ne parle nulle part de recadrage de la notion d'État (par exemple du passage d'un État providence à un État stratège) ou de la nécessité de mettre en place un régime d'apprentissage organisationnel plus performant si ce n'est de façon extraordinairement elliptique et dans un registre panglossien.

Le malheur est que le recadrage et l'apprentissage organisationnel fondent le changement et l'alimentent. Restructuration et réaménagement des technologies servent ce changement, peuvent à l'occasion le déclencher et le catalyser, mais pour s'assurer que nouveaux outils et nouvelles structures modifient de façon permanente l'organisation, pour qu'il y ait modernisation, il faut que l'organisation acquière la capacité d'apprentissage requise pour continuer à s'ajuster dynamiquement, que sa doctrine évolue.

Or les opérations de réingénierie comme celles du plan de mai 2004 se contentent de proposer des reconceptions des processus et un meilleur usage des technologies. Ces opérations sont nécessaires, mais elles ne sont pas suffisantes. Ce matraquage de mesures de compressions budgétaires mal déguisées est un coup de force : on veut se débarrasser de manière urgente de structures et d'outils déficients. Et pour ce faire on propose une reconfiguration axée sur le service aux citoyens-clients (idéologie de service mais peu convaincante) et fondant strictement un réaménagement des processus.

Une telle épuration pourrait être acceptable si les citoyens croyaient que l'organisation est en train de couler. Mais s'ils ne le croient pas, et s'ils ne comprennent pas bien pourquoi ces mesures s'imposent, et où ce nettoyage va conduire, ces opérations sont condamnées à prêter flanc aux attaques des inconditionnels de l'étatisme et à engendrer un syndrome de rejet ou des dérailements phénoménaux.

On connaît les nombreux échecs des expériences de réingénierie qui n'ont pas poursuivi en parallèle un travail de transformation de la culture organisationnelle et ce faisant d'enrichissement de la capacité d'apprentissage organisationnel. Même l'initiative d'Examen des programmes au niveau du gouvernement fédéral dans les années 1990 a été détournée de ses objectifs premiers de réforme de la gouvernance pour devenir un simple exercice de réduction des dépenses publiques (Paquet 1996).

C'est que malgré les périls indéniables auxquels la socio-économie canadienne faisait face au début des années 1990 (et qu'on reconnaît maintenant), les citoyens n'y croyaient pas, les bureaucrates non plus. Il y a donc eu jeux de stratégie pour éviter à tout prix transformation de la gouvernance : on s'est contenté d'un affaiblissement financier erratique de l'appareil d'État.

Le travail d'animation (au niveau de la théorie et de l'apprentissage organisationnel) qui doit compléter le travail de reconception des processus (structure et technologie) semble tout aussi absent au Québec qu'il l'a été à Ottawa dans les années 1990. On a présenté dans les deux cas la réingénierie de l'État comme largement un travail de plomberie bureaucratique sans traduire ce processus de transformation en un langage de persuasion qui l'explique et qui lui donne son sens. Cette faillite dans la façon de présenter, d'expliquer et de « vendre » aux citoyens les efforts de modernisation de l'État a laissé les citoyens canadiens aussi démunis face aux rhétoriques et aux fantasmes des années 2000 qu'ils l'étaient au début des années 1990. Le Québec se prépare les mêmes lendemains tristes.

Fausse conscience et manque de courage

Pourquoi est-ce que le gouvernement du Québec a été amené à occulter tout ce pan de la dynamique de son organisation? Parce qu'il voit là un terrain miné. Or ce constat est mal fondé.

D'abord le gouvernement du Québec a développé la fausse « conviction » que « l'organisation Québec » (c'est-à-dire les citoyens du Québec) a une « doctrine », une « vision du monde » qui prend pour acquis que l'État paternaliste est une donnée de base, et que la population a une culture du bonheur dans la dépendance de l'État. C'est la « vision » colportée par une certaine élite « libérale » et une certaine intelligentsia gauchisante : l'une et l'autre suggérant fortement dans les médias que toute remise en question de cette « doctrine » ne peut qu'entraîner une nouvelle interprétation de la réalité, qu'enclencher une nouvelle série de contraintes et d'obligations pour les citoyens, et qu'engendrer une levée de boucliers de la part des citoyens qui se sentiraient dès lors lésés et trahis.

Voilà pourquoi le gouvernement du Québec n'ose pas remettre en question cette « doctrine » : ce serait contester symboliquement le « modèle québécois » et donc électoralement désastreux. Tout au moins, c'est ce qu'enseignent les « épîtres » des médias.

En fait il y a une déconnexion entre cette vision des choses et la réalité : ce postulat ne tient pas la route. Depuis le milieu des années 1980, les Québécois ont bien évolué. Ils ont cessé d'avoir une foi indéfectible en l'État, ils sont en faveur de moins d'interventions étatiques, et sont souvent portés bien plus que les Ontariens à favoriser des politiques visant la croissance économique plutôt que les programmes sociaux. Thomas Courchene a commencé à noter cette dérive à partir de la fin des années 1980 (Courchene 1989). Faut-il rappeler que les Québécois se sont prononcés fortement en faveur du libre-échange avec le reste de l'Amérique du Nord?

Ce mouvement de fond ne semble pas avoir reçu l'attention qu'il mérite. En conséquence le gouvernement du Québec est paralysé par le spectre d'une idéologie qui ne correspond en rien à l'état d'esprit actuel des Québécois mais est un relent des années passées. En cela, le gouvernement Charest est victime de la même fausse conscience qui a frappé les Démocrates et leurs supporters canadiens au cours des dernières élections américaines : il ne voit pas que les attitudes et les valeurs ont évolué, qu'il y a déconnexion entre les épîtres des médias libéraux et les valeurs profondes des citoyens. Il n'a pas bien compris que la sensibilité au message de l'ADQ au cours des dernières années a révélé que la dérive vers un plus grand libéralisme, commencée dans les années 1980, se continue.

De là une prudence excessive qui est non seulement surprenante mais dangereuse. Ce manque de sensibilité des gouvernants les amène à se paralyser eux-mêmes : ils sont prisonniers d'une image d'Épinal des Québécois qui ne correspond plus qu'aux fantasmes de certains intellectuels passésistes.

À cause de cette erreur de jugement, le gouvernement Charest a adopté une stratégie trop timide sur le fond (en plus d'être infiniment maladroite sur la forme) au moment de présenter à la population l'argumentation qui sous-tend ce désir de modernisation. Cette double erreur explique que le projet n'ait pas réussi à mobiliser les citoyens.

Mais il y a plus. Si le gouvernement Charest apparaît fondamentalement timoré, c'est que le projet lui fait peur. Le gouvernement Charest se comporte comme le chat échaudé qui craint l'eau froide. Jean Charest a été taraudé quand il a soulevé la possibilité de revoir le modèle québécois. Il s'est vite rendu compte que parler de changement est dangereux, surtout si on le fait maladroitement et mal à propos. Voilà pourquoi il s'est délibérément cantonné dans le réaménagement des technologies et des structures : ce semblait plus facile à vendre, tout au moins le pensait-il. Le travail de refondation a donc été ignoré, parce qu'on n'a pas eu le courage d'y aller de front.

Dans le document de mai 2004 du gouvernement du Québec, on a évité le sujet. Le langage utilisé dans le premier chapitre pour expliquer « pourquoi » la modernisation est nécessaire est strictement technique et peu persuasif. Aucun des arguments (le « piège budgétaire » pour signaler que les dépenses publiques sont plus élevées au Québec qu'ailleurs, qu'elles y croissent plus vite qu'ailleurs, et qu'on est moins capables de se les payer au Québec qu'ailleurs; les changements démographiques qui vont faire que la situation va s'empirer) n'est présenté d'une manière percutante et décisive. On les met en scène d'une manière aseptisée de peur d'antagoniser des citoyens qu'on soupçonne de continuer à être séduits par l'État providence capable de préserver sans frais de tous les risques.

Cette retenue dictée par un certain manque de courage s'est doublée d'un discours technocratique des plus maladroits. La Ministre Jérôme-Forget semble être passée maître dans l'art de durcir le ton et de tomber dans le jargon technocratique. L'efficacité et l'efficience sont des valeurs que les Québécois tiennent à cœur parce qu'ils savent que c'est le fondement d'un niveau de vie plus élevé. Mais quand on travaille à mettre en place un nouveau soubassement culturel qui aide à faire accepter une philosophie de l'amélioration continue et de l'apprentissage organisationnel, il faut un peu de créativité, d'imagination et de doigté. Or les manœuvres du gouvernement Charest à la fois manquent de conviction et sont marquées au point de la maladresse dans les communications. Ces impairs du gouvernement Charest et de la ministre Jérôme-Forget dans ces dossiers ont fait les manchettes.

Au lieu de travailler à mettre en place un projet mobilisateur, on a utilisé le langage des trois rois-mages (Fortier, Gobeil, Scowen) dont les rapports froids et bureaucratiques des années 1980 ont fait tant de mal au gouvernement Bourassa (Courchene 1987).

Pourquoi avoir choisi de provoquer gratuitement et de brandir les chiffons rouges ? Ces impairs au niveau de la mise en œuvre ont donné beau jeu à la critique de la gauche nostalgique et déclenché des stratégies de repli et de marche arrière de la part d'un gouvernement qui a cherché à immuniser sa stratégie en maintenant le débat au niveau plombier. Manque d'intelligence stratégique conjugué à un manque de courage politique : voilà qui ne saurait donner les résultats escomptés.

Le protocole québécois de modernisation de l'État est donc bancal et incomplet. Il est probable qu'il va faire long feu. Non pas que la transformation recherchée ne soit pas importante ou nécessaire, mais elle ne saurait être viable en comptant sur les deux seules roues du réoutillage et de la restructuration. Il lui faut aussi les deux autres roues : recadrage des perspectives et capacité d'apprentissage organisationnel. Or ces deux dernières manquent.

Peut-on sauver l'initiative de l'échec total?

La théorie que les gens devraient être différents de ce qu'ils sont est assez peu intéressante. Les joueurs clés vont donc demeurer en place avec leurs psychoses et leurs manies. Reste un levier important, le seul qui permette d'attaquer de front les ankyloses de la pensée et de jouer pleinement sur l'effet de bascule que peut entraîner le

succès de certaines expériences.

Ce levier important est celui des partenariats privé-public.

Cible privilégiée des incondtionnels de l'étatisme qui postulent que le secteur public secrètent un certain état de grâce qui transforme les fonctionnaires en missionnaires, et épouvantail pour des fonctionnaires qui ne veulent d'aucune manière vivre passer sous les fourches caudines de la concurrence, les partenariats privé-public sont aussi le lieu privilégié du combat pour ceux qui sont prêts à mettre vraiment au test l'hypothèse que le secteur public n'est pas obligatoirement toujours la solution organisationnelle la plus performante.

Finis les sermons, il est temps de passer aux actes. Si nombre de sociétés plus imbue de social-démocratie que la nôtre ont trouvé utile d'expérimenter avec des formes mixtes d'organisation, et que leur performance est meilleure que la nôtre tant en éducation qu'en santé par exemple (Paquet 2004), il est essentiel de faire la preuve du mouvement en marchant. Il faut donc vite multiplier les expériences de partenariats privé-public (en acceptant qu'il faut expérimenter avec des partenariats privé-public-sans but lucratif aussi vastes que possible, et ne pas tenir les partenariats comme la grande panacée capable de tout résoudre) et faire la preuve de leur efficacité et efficience contre les Élètes qui continuent de disserter haut et fort que ce n'est pas possible.

Aux chantages de l'inexistence des effets bénéfiques de la concurrence, de l'inanité de l'importance des choix des citoyens, et de l'incapacité à créer des formes organisationnelles plus performantes que les bureaucraties d'État, il est inutile d'opposer des discours, aussi rationnels soient-ils. Seule les expériences concrètes indéniablement réussies peuvent espérer venir à bout d'une dissonance cognitive à toute épreuve.

Depuis Zénon, les Élètes continuent à prétendre que la flèche ne saurait atteindre sa cible et que le lièvre ne pourra jamais rejoindre la tortue. Aucun débat ne saura les convaincre. Seule la dure expérience pratique saura venir à bout des moins doctrinaires. Pour les autres, c'est peine perdue.

Il faut donc accepter que le gros du plan de modernisation 2004-2007 va probablement dégénérer en initiatives de réduction de dépenses publiques, mais que les partenariats public-privé peuvent devenir le levier permettant de manière pragmatique de faire la preuve qu'une gouvernance distribuée, plurielle et collaborative ne veut pas dire une gouvernance plus faible mais plutôt plus forte.

Pessimisme mesuré

Même s'il est clair que l'État québécois doit être dégraissé et modernisé, et qu'une nouvelle division du travail entre les secteurs privé, public et sans but lucratif pourrait être extrêmement fructueuse, il semble que le protocole québécois pour y arriver est mal parti.

Aura-t-on l'intelligence de réviser les postulats sur lesquels on construit? Aura-t-on le courage de miser à fond sur les nouveaux partenariats malgré les sermons des Élètes? Je n'en suis pas certain.

C'est que les postulats sont difficiles à extirper même si les observateurs voient bien qu'ils sont fondés sur des erreurs majeures de diagnostic et de stratégie qui ont leur source dans une mauvaise appréciation des humeurs des Québécois et dans une célébration scélérate ou l'acceptation béate d'acquis indéfendables de certains syndicats.

Quant au courage d'aller devant et droit et de faire des partenariats et de la gouvernance distribuée le fer de lance de la modernisation de l'État, cela voudrait dire que le gouvernement Charest accepterait de chercher directement le combat et de mettre au test l'hypothèse qu'on peut gouverner autrement et mieux. Pour un gouvernement échaudé, c'est demander beaucoup.

Si l'on n'est pas prêt à changer de postulats et à faire acte de leadership courageux, on verra simplement ce protocole-se-prenant-pour-un-plan devenir un simple instrument de contrôle financier plus serré. Ce serait malheureux parce que si le pari sur les partenariats devait réussir et aider à recadrer les perspectives de gouvernance, on peut croire qu'il pourrait enclencher un apprentissage organisationnel accéléré et une nouvelle philosophie du ré – comme dirait Bachelard (1970) – qui pourrait donner sens à nombre des initiatives de réaménagement dans les technologies et dans les structures que propose le document de mai 2004.

Références bibliographique

Bachelard, G. (1972). *L'engagement rationaliste*. Paris : Presses universitaires de France.

Courchene, T.J., (1987). *Les offrandes des Roi mages: État providence ou État providentiel?* Toronto : C.D. Howe Research Institute.

Courchene, T.J. (1989). *What Does Ontario Want?* North York : Robarts Centre for Canadian Studies.

Ferrand, D.J. et G. Paquet (1994). « Apprentissage organisationnel et re-engineering », *Logistique & Management*, 2 (1), 45-58.

Paquet, G. (1996). « Le fruit dont l'ignorance est la saveur », dans A. Armit et J. Bourgault (éds.). *Hard Choices, No Choices: Assessing Program Review*. Toronto : Institute of Public Administration of Canada, pp. 47-58.

Paquet, G. (2004). *Pathologies de gouvernance*. Montréal : Liber.

Gouvernement du Québec (2004). *Moderniser l'État : Pour des services de qualité aux citoyens*.

Schön, D.A. (1971). *Beyond the Stable State*. New York : Norton.

Verissimo, L.F. (2004). *Borges et les oranges-outangs éternels*. Paris : Seuil.

Le Plan de modernisation 2004-2007 : vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise¹

Christian Rouillard

« La construction de l'État québécois a été le point central de la Révolution tranquille. (...) Cet État est au cœur de notre façon de voir la vie en société, des priorités que nous retenons et des méthodes que nous privilégions pour assurer collectivement notre développement et notre avenir. »

- Plan de modernisation 2004-2007²

Introduction : la réingénierie de l'État et la modernisation de la gestion publique

Suite à son élection en avril 2003, le gouvernement Charest a mis en œuvre une ambitieuse démarche de réingénierie de l'État québécois, afin de permettre à celui-ci de se moderniser et, ainsi, de mieux soutenir « l'épanouissement de la société québécoise ». Parmi les quelques documents phares de cette démarche, le Plan de modernisation 2004-2007, déposé en mai dernier par la Présidente du Conseil du trésor, Monique Jérôme-Forget, offre à ce jour la description la plus explicite de ce projet de reconfiguration de l'État. Non sans surprendre, ce document a pour l'essentiel été accueilli comme un non événement par les médias québécois, ainsi que par les analystes et commentateurs de la scène politico-bureaucratique québécoise. Même l'opposition péquiste, jusqu'alors fortement critique de la réingénierie libérale, a suggéré, par l'entremise de son porte-parole officiel, Sylvain Simard, que le Plan de modernisation est l'équivalent d'« une montagne qui accouche d'une souris ». Évidemment pauvre au niveau métaphorique, cette conclusion l'est encore plus en ce qui touche le contenu du Plan de modernisation dont, visiblement, elle ne saisit ni la nature, ni l'ampleur.

Au risque de faire cavalier seul en prenant nos distances face à cette dérive de complaisance, nous croyons pour notre part que ce document phare de la démarche de réingénierie ne constitue en rien un recul ou une hésitation de la part du gouvernement Charest, mais qu'il illustre au contraire une volonté ferme de poursuivre dans la même direction, avec le même aveuglement et le même empressement qui ont, à ce jour, caractérisé l'ensemble des étapes de la réingénierie. Dans ce qui suit, nous proposerons une analyse critique de ce Plan de modernisation qui suggère que celui-ci ne représente en rien un progrès pour la gestion publique, ni pour l'État lui-même, mais qu'il se constitue plutôt un appauvrissement de la gouvernance québécoise. À ce titre, il traduit d'une manière criante les deux faces de la réingénierie libérale, soit : un mépris pour l'administration publique et un fétichisme pour la firme privée.

Le Plan de modernisation 2004-2007 : l'adéquation d'une rhétorique ambitieuse à une pensée simpliste

Pour le gouvernement Charest, la réingénierie de l'État québécois et le Plan de modernisation à travers lequel celle-ci prend forme, sont d'une nécessité criante due à trois constats normatifs : 1) le piège budgétaire (dépenses, impôts et dette publique); 2) des changements démographiques majeurs (vieillesse de la population); 3) de nouvelles façons d'offrir les services publics (croissance exponentielle des technologies de l'information et des communications). Bref, selon le discours gouvernemental, les organismes publics, les activités, les connaissances, les compétences et les personnes qui composent l'administration publique québécoise, sont en quelque sorte frappée du sceau de l'anachronisme. L'État québécois souffre ainsi d'une vétusté chronique qui amenuise non seulement sa capacité stratégique et opérationnelle, mais encore sa pertinence même dans une société postmoderne et mondialisée. Dans cette perspective libérale, « la modernisation (lire réingénierie) de notre État n'est pas une question idéologique ou partisane, mais une nécessité qui nous est dictée par notre époque et ses enjeux »³. Nul besoin d'insister sur ce qu'une telle affirmation ne laisse aucune place au débat et à la délibération, la logique cryptomanagérielle se substituant alors à la dimension politique de la reconfiguration de l'État. Qu'en est-il donc des principaux éléments constitutifs du Plan de modernisation 2004-2007?

Particulièrement englobant, celui-ci renvoie à vingt-sept projets de modernisation qui s'articulent à partir de quatre axes prioritaires, à savoir : 1) l'amélioration des façons de faire (dix projets); 2) l'allègement des structures (onze

projets); 3) la réévaluation des programmes (cinq projets); 4) la planification des ressources humaines (1 projet). Bien entendu, il n'est pas possible dans ces quelques pages d'en faire une présentation exhaustive et encore moins d'en offrir une critique détaillée. Il est toutefois utile, voire même révélateur, de circonscrire l'analyse critique aux projets les plus structurants de cette réingénierie/modernisation⁴.

En simplifiant, le premier axe sur l'amélioration des façons de faire entraîne la mise en place d'un guichet unique (Services Québec), le développement d'un gouvernement en ligne (TIC), la création de l'Agence des partenariats public-privé du Québec (APPPQ), la création du Centre des services administratifs et, enfin, une nouvelle politique de gestion de la performance.

Bien qu'on ne puisse que partager l'objectif de simplifier les relations entre l'État et les citoyens, la création d'un guichet unique n'est pas la panacée que semble y voir le gouvernement libéral. L'agence Services Québec agira comme un courtier centralisé des services gouvernementaux de l'ensemble des ministères et, à ce titre, représente un nouvel intermédiaire entre les citoyens et les organismes publics. Cette nouvelle agence privera donc les organismes publics d'un premier contact avec les citoyens, entraînant ainsi un appauvrissement des mécanismes de rétroaction et d'échange de première ligne, une composante pourtant essentielle de l'amélioration continue de la prestation des services publics. Il est pour le moins paradoxal que le Plan de modernisation avance que « cet État moderne ne doit pas empêcher les citoyens de prendre en charge leurs affaires », alors même qu'il crée une instance additionnelle, porte d'entrée unique de surcroît, qui obligera le citoyen à contacter des « généralistes » du service à la « clientèle », plutôt que de traiter dès le départ avec des « spécialistes » de la problématique qui le concerne. En ce sens, l'allègement des structures est un défi beaucoup plus grand que ne le suggère ici le gouvernement libéral. Sans pour autant rejeter l'intérêt potentiel d'un guichet unique, force est d'admettre qu'une réflexion critique sur ses effets pervers s'impose avant de s'engager plus de l'avant. Malheureusement, par trop soucieux de passer à l'action, le gouvernement libéral a de toute évidence gommé une telle réflexion.

La création d'une Agence des partenariats public-privé dont la mission sera de « ...contribuer au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens par la mise en œuvre de projets de partenariat public-privé (PPP) » est particulièrement lourde de conséquences pour les relations entre le Conseil du trésor et les organismes publics, incluant les ministères sectoriels. Par la centralisation des ressources (actuelles et futures) qu'elle entraîne, l'APPP amenuisera la capacité stratégique et opérationnelle actuelle des ministères et autres organismes publics à gérer leur propre champ d'activités, tout autant qu'elle les dépouillera de la capacité future de développer une expertise interne sur les partenariats public-privé. Contrairement à la rhétorique gouvernementale, selon laquelle le recours aux PPP ne sera pas systématique, il y a un biais évident en faveur de ces derniers : l'Agence, qui jouira d'une grande marge de manœuvre et d'autonomie, est ni plus ni moins qu'une solution en quête d'applications, dont la performance sera exclusivement tributaire du nombre de PPP mis en œuvre, puisque que c'est le seul moyen par lequel elle pourra « ...contribuer à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens ». En tant qu'intermédiaire additionnel entre les organismes publics et les firmes privées, ainsi qu'en qualité de maître d'œuvre des PPP, l'Agence ajoute à la complexité contractuelle déjà élevée des PPP, ce qui risque à son tour d'amenuiser l'imputabilité respective des différents partenaires. Loin d'améliorer les façons de faire, comme le prétend le gouvernement libéral, l'Agence est un facteur de confusion organisationnelle : elle ne correspond pas à une diminution des processus redondants (red tape), mais nourrit au contraire l'hypertrophie bureaucratique.

Il faut également mentionner ici la pauvreté des deux arguments habituellement avancés pour justifier l'intérêt, sinon l'inévitabilité, des PPP comme instrument privilégié de modernisation de l'État, à savoir : la discipline du marché concurrentiel et le partage du risque. Dans le cadre d'un appel d'offres, l'élément de concurrence ne permet de comparer que des projets initiaux, donc encore incomplets et abstraits, parmi lesquels un seul sera choisi pour subséquemment faire l'objet d'un PPP. Il n'y a donc qu'une seule firme privée qui participe véritablement à définir concrètement le projet en question après avoir été sélectionnée. Encore faut-il savoir que les conventions comptables sur lesquelles repose le calcul des trois E (efficacité, efficacité et économie) pour comparer la performance anticipée (et non réelle) d'un organisme public et d'une firme privée dans le cadre d'un quelconque projet favorise systématiquement les PPP : par exemple, les conventions comptables permettent à la firme privée d'amortir certains coûts sur plusieurs années, alors que l'organisme public doit les inclure au complet comme dépenses dès la première année budgétaire. Il y a, de surcroît, des facteurs d'accroissement des coûts propres à la firme privée : non seulement la marge bénéficiaire de la firme privée est-elle un facteur de coût que n'a pas l'organisation publique, mais encore le coût du capital est-il plus élevé pour une firme privée que pour l'État.

Le second argument, celui sur le partage du risque, n'est guère plus convaincant. La monétarisation du risque annule systématiquement et entièrement toute possibilité de partage, puisqu'il est alors estimé et escompté par la firme privée dans sa soumission qui, faut-il rappeler, doit lui permettre d'atteindre son objectif fondamental : créer de la valeur pour ses actionnaires. Ainsi, il y a une relation proportionnelle entre le niveau de risque et la marge bénéficiaire escomptée par la firme privée, de même qu'il y a une relation proportionnelle entre le niveau de risque et l'autonomie demandée par cette dernière dans la réalisation du PPP, réduisant d'autant son imputabilité envers l'État et la société civile. Enfin, il faut aussi comprendre que la gestion de risque n'accorde aucune valeur à la création du monopole privé qu'entraîne invariablement un PPP : bien que ce monopole privé soit un facteur de risque pour l'État, il est toujours absent du calcul de coût public d'un PPP.

S'inscrivant dans la même dynamique centralisatrice que l'APPPQ, la création du Centre des services administratifs est un facteur d'amenuisement de la capacité et de l'autonomie des ministères (et autres organismes publics) par le retrait de certaines fonctions de soutien administratif (ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles). Comme c'est trop souvent le cas avec les réformes administratives sous le joug du nouveau management public, le Plan de modernisation se traduit concrètement par une sacralisation additionnelle de l'asymétrie favorable aux organismes centraux, malgré des prétentions rhétoriques d'empouvoirement individuel et de flexibilité organisationnelle.

La nouvelle politique de gestion de la performance, dont les objectifs ne sauraient être plus généraux et abstraits, ne reflète en rien une pensée managérielle distinctive ou innovatrice : elle constitue simplement une extension et une systématisation de la contractualisation des rapports de gouvernance interne déjà présent dans la Loi sur l'administration publique, promulguée par le gouvernement péquiste précédent. Elle s'en distingue toutefois par une accentuation de la dérive positiviste de ses mécanismes de mise en œuvre (indicateurs, cibles, étalonnage, analyse du prix de revient, analyse coût-bénéfice...), tout autant qu'elle pêche par une double négation, à savoir : celle du réductionnisme inhérent à la gestion par résultats (GPR) dont elle partage la logique et l'accent sur les dimensions cardinales de la gestion, ainsi que celle de son adéquation problématique, voire impossible, à cette dernière. Encore faut-il reconnaître ici que la performance d'une unité organisationnelle est différente de la somme des performances individuelles : quiconque a déjà travaillé dans une organisation complexe sait que l'atteinte des objectifs individuels n'est en rien garante de celles des objectifs organisationnels et que la pertinence de la gestion par résultats et de la gestion de la performance, déjà surestimée, disparaît à toutes fins pratiques dès lors que les principales activités organisationnelles et que les compétences managérielles clés demeurent de nature nominale et/ou ordinale. D'autre part, cette contractualisation des rapports de gouvernance postule implicitement la concurrence et l'appât du gain comme facteurs de motivation individuelle, tout en prétendant revaloriser le service public. À cet égard, les mesures d'incitation à la performance (primes au rendement et rémunération bonifiée) sont autant de facteurs de désabusement organisationnel, les hauts fonctionnaires (ou hauts dirigeants) étant les seuls à toucher des primes suffisamment élevées pour constituer de véritables incitatifs⁵.

Le deuxième axe sur l'allègement des structures se traduit, toujours en simplifiant, par l'abolition, la fusion, le regroupement et l'intégration de plusieurs organismes publics; par le remplacement de différents conseils et comités sectoriels et consultatifs relevant du ministère de la Santé et des services sociaux par un banque d'experts; et, enfin, par la mise en place de cinq agences, incluant celle du Revenu qui doit remplacer l'actuel ministère du Revenu.

L'abolition, la fusion, le regroupement et l'intégration d'organismes publics ne représentent en rien une innovation pour l'administration publique québécoise. Il s'agit même d'une constante au sein du discours gouvernemental, péquiste et libéral, des vingt dernières années. Il faut toutefois bien comprendre qu'aucune de ces stratégies structurelles n'est en soi porteuse de simplification, pas plus d'ailleurs qu'elles n'entraînent nécessairement une meilleure reddition de comptes ou encore un contrôle politique accru. Nul besoin d'insister longuement sur la distance qui existe entre la structure formelle d'une organisation (son organigramme) et sa structure informelle (ses activités courantes et contingentes), ni sur ce que seule la seconde correspond à son fonctionnement réel. Cet accent sur les structures semble bien insuffisant pour accroître la performance des organismes et améliorer la qualité et l'accessibilité des services publics, comme le souhaite le gouvernement Charest. Il relève plutôt de la pensée magique...

Le remplacement de différents conseils et comités sectoriels et consultatifs relevant du ministère de la Santé et des services sociaux par une banque d'experts témoigne éloquentement de la dérive crypto-technocratique du gouvernement libéral : en réduisant les espaces de rencontre et de dialogue entre la société civile et l'administration publique, il privilégie le pouvoir d'expertise au détriment de la participation citoyenne et de la délibération. Triste ironie de la part d'un gouvernement qui prétend reconfigurer l'État et moderniser la gestion publique que de nourrir cet effet pervers de la bureaucratie. Force est d'admettre qu'il réalise ici l'exact contraire de ses ambitions.

Le troisième axe sur la réévaluation des programmes repose, quant à lui, sur la question de base suivante : « Peut-on parvenir aux mêmes fins à moindre coût ou améliorer la prestation des services au même coût? ». Afin de bien saisir l'orientation gouvernementale de l'évaluation des programmes, il faut interpréter cette question à la lumière des mots d'ordre suivants : suppression, regroupement et simplification de programmes. Autrement dit, malgré les prétentions techniques de l'évaluation de programmes desquelles se réclame implicitement le gouvernement libéral, l'exercice est circonscrit a priori par les impératifs budgétaires. De même, dans la mesure où cette réévaluation des programmes retient les prétentions élevées, l'accent sur les trois E et le déterminisme structurel de certaines des réformes managérielles infructueuses des années 1990, parmi lesquelles l'Examen des programmes de l'administration publique fédérale canadienne et le National Performance Review de l'administration publique fédérale américaine, le Plan de modernisation ne semble pas mettre à profit les apprentissages découlant de ces expériences, mais plutôt s'inscrire avec urgence dans la voie d'une vulgaire répétition des insuffisances de ces dernières⁶. Victime d'un intégrisme comptable qui ne carbure qu'à l'aune de la réduction des coûts et des dépenses, postulée comme une vérité universelle et intemporelle, l'exercice de réévaluation des programmes est une illustration additionnelle de la managérialisation des enjeux politiques de la reconfiguration de l'État.

Le quatrième axe sur la planification des ressources humaines peut se comprendre en quelques mots, soit par son objectif de « Un sur deux », c'est-à-dire par l'élimination d'un poste sur deux par attrition au cours des dix prochaines années dans la fonction publique québécoise. Concrètement, cette dynamique de réduction des effectifs et de décroissance organisationnelle entraînera l'élimination de 16 000 postes au cours des dix prochaines années dans la fonction publique québécoise, soit vingt pourcent (20 %) des postes assujettis à la Loi sur la fonction publique. Évidemment, une telle diminution de la taille de la fonction publique québécoise s'accompagne d'une diminution proportionnelle des possibilités futures d'accroître la présence des jeunes, des anglophones et des minorités visibles, tous sévèrement sous-représentés, au sein des institutions politico-administratives du Québec. Plus important encore peut-être, cette réduction des effectifs entraînera une atrophie de la capacité stratégique de l'État (élaboration de politiques), alors même que s'effritera sa capacité opérationnelle (prestation de services) par la mise en œuvre des PPP. La ministre Jérôme-Forget a pourtant déjà souligné, en raison du suivi intensif qu'exigent les PPP, la nécessité de préserver une capacité interne forte pour que l'État puisse garder la maîtrise de ces derniers. Et comment, peut-on s'interroger, cette réduction de vingt pourcent (20 %) de la fonction publique permettra-t-elle à l'État québécois de préserver une capacité interne forte? Nonobstant la rhétorique gouvernementale, le départ de quarante pourcent (40 %) des gestionnaires et autres fonctionnaires qui composent la fonction publique québécoise au cours de la prochaine décennie représente un enjeu fondamental pour la capacité et l'autonomie de l'État québécois. Malheureusement, le Plan de modernisation ne propose rien à cet égard, si ce n'est de souscrire à l'objectif général et abstrait d'« assurer la relève et le transfert de connaissances », ce avec quoi nous ne pouvons qu'être d'accord. Bien difficile, en effet, de ne pas être pour la vertu...

Conclusion : sur la nécessité de s'approprier l'héritage de la gouvernance québécoise

En parfaite continuité avec les documents d'orientation sur la réingénierie qui l'ont précédé et suivi, le Plan de modernisation 2004-2007 représente une rupture fondamentale de la gouvernance québécoise à trois niveaux : 1) un rejet de la dynamique de concertation multisectorielle construite depuis la Révolution tranquille; 2) une négation de la capacité de l'État comme instrument collectif de développement politique, sociale, économique et culturel du Québec; 3) un mépris de l'administration publique conjugué à un fétichisme pour la firme privée.

Pour toute fragile, hésitante et même erratique qu'elle puisse parfois être, la gouvernance québécoise s'appuie néanmoins sur certains acquis collectifs qu'il est préférable de consolider, tel un héritage qu'on s'approprie, plutôt que simplement balancer du revers de la main, toujours à la lumière d'une compréhension ahistorique, sinon caricaturale, de l'évolution du Québec (post)moderne. La métaphore de l'héritage ne vise pas à sacraliser le statu quo, pas plus qu'il ne repose sur une vision romantique de la Révolution tranquille. Résolument tournée vers l'avenir, elle postule plutôt que les modalités concrètes de la gouvernance québécoise sont, par leur essence même, dynamiques et changeantes, et que tout effort de modernisation digne de ce nom doit distinguer ces modalités des grands paramètres qui les définissent et que, malheureusement, menacent la réingénierie libérale et son Plan de modernisation.

En effet, jusqu'à maintenant du moins, les différentes phases de la démarche de réingénierie du gouvernement Charest ont été porteuses d'une double exclusion : celle des acteurs collectifs de l'administration publique et celle des acteurs collectifs de la société civile québécoise. Elle s'articule également à partir d'une vision sociale tronquée qui veut bien voir les arbres, mais pas la forêt, comme l'illustrent les propos du premier ministre Charest pour qui le Québec n'est, ni plus ni moins, que « sept millions d'ambitions ». Bien difficile de voir en quoi une telle atomisation de la citoyenneté peut être porteuse de modernisation. Bien difficile aussi de nier que la dichotomie « firme privée-solution / État-problème », souvent en filigrane, mais toujours présente dans le Plan de modernisation, repose sur une pensée managérielle aussi pauvre que manichéenne. Pour l'ensemble de ces raisons, il est par trop évident que la réingénierie libérale, comme en témoigne éloquentement son Plan de modernisation 2004-2007, se traduit par un appauvrissement de la gouvernance québécoise...

Réplique à Christian Rouillard et à son dynamisme de conservation

Gilles Paquet

Christian Rouillard, tout comme moi, a fait état des grandes insuffisances du Plan de modernisation de l'État 2004-2007. Ces lacunes sont omniprésentes, et je partage donc son scepticisme quant à l'efficacité et l'efficience de beaucoup de ces initiatives tissées au fil du compromis. Je partage aussi son malaise face à la « rhétorique » fumeuse du gouvernement Charest qui tambourine à tous vents.

Notre désaccord porte sur les sources et les causes de ces lacunes.

Il me semble que la nature « jello » du document vient moins d'une conspiration néo-libérale contre l'État et l'administration publique (comme le suggère Christian Rouillard) que d'une peur panique qui empêche un gouvernement indécis de dire haut et fort, et avec force raisons à l'appui, que le gouvernement a l'intention de transformer l'État providence en État stratège (Paquet 1996-97-99), que cette transformation s'impose à la suite d'un

constat d'échec de l'État jacobin qui a été clairement établi, ici et ailleurs, depuis une vingtaine d'années (Crozier 1987), que cela veut dire beaucoup de dégraissage de l'État tel qu'il est, et un recadrage de son rôle – non pas pour l'oblitérer mais pour lui redonner un rôle à sa mesure dans la gouvernance du Québec, un rôle qui ne correspondra probablement pas à ce que voudraient perpétuer « des institutions mégalomanes qui s'illusionnent sur leur capacité d'agir » (Crozier 1987 : 59).

La raison qui me fait pencher vers cette hypothèse est qu'il m'a toujours semblé qu'on peut expliquer infiniment plus par l'ignorance, l'indécision et la pleutrerie que par les conspirations. C'est pourquoi je vois dans le « plan » de modernisation de l'État du gouvernement québécois un discours semi-cohérent et un mélange de fausse conscience et de manque de courage. Christian Rouillard y voit un sinistre dessein d' « appauvrissement de la gouvernance québécoise ».

Mais le malaise de Rouillard est entièrement attribuable à la référence qu'il se donne dès le départ et qu'il met d'ailleurs en épigraphe à son texte : « ...l'État québécois... est au cœur de notre façon de voir la vie en société... ». Cette référence fait de l'État le filtre à travers lequel le Québec se perçoit, définit ses priorités et son *modus vivendi*. C'est faire à l'État bien des honneurs alors qu'il n'est qu'une des instrumentalités de la gouvernance de la société québécoise.

D'exhausser l'État au rôle de définisseur de situation à vouloir en faire le *deus ex machina*, il n'y a qu'un pas que Rouillard franchit vivement. Quant à savoir ce qui se cache derrière cet État hégémonique que Rouillard célèbre, il semble bien que ce soit les appareils d'État et les organismes publics que Rouillard pare de tous les atours : il s'agirait selon lui d'instances en consultation continue et en symbiose avec les citoyens, peuplées de fonctionnaires dont les compétences, la capacité et l'autonomie seraient menacées par des interventions inspirées par la logique « crypto-managérielle » du plan de mai 2004 et la « dérive crypto-technocratique » du gouvernement Libéral.

Dans la perspective de Rouillard, la transformation et la réduction proposées du rôle de l'État deviennent le résultat d'un « aveuglement » et sont l'écho d'un « mépris pour l'administration publique » : celle-ci devenant par l'opération de Christian Rouillard une entité dont « les acteurs collectifs » sont au cœur de « la capacité et l'autonomie de l'État québécois ». On comprend l'indignation face à ce mépris d'une administration publique sacerdotalisée.

La situation actuelle de la gouvernance québécoise n'est pas aussi rose qu'il le présume ; et les solutions proposées ne sont pas aussi perverses ou insignifiantes qu'il le suggère.

On me permettra de revenir sur le caractère central des partenariats entre l'État, le privé et le secteur sans but lucratif. C'est, il me semble, une initiative périlleuse mais prometteuse. Il est vrai qu'on la décrit tant à gauche qu'à droite : la première tribu aveuglée par sa foi en l'État parfait, la seconde aveuglée par sa foi dans le marché parfait. Si l'opposition est tellement forte à la création de ces organisations et institutions métissées, c'est qu'on refuse d'admettre, en principe même, les avantages comparatifs (financiers et autres) des divers types d'organisation. Or la seule façon de vaincre cette dissonance cognitive est par un grand nombre d'expériences réussies.

Dans une mer de propositions banales et pleines de double-entendre, cette initiative a le mérite de proposer une démarche innovatrice qui, loin d'appauvrir la gouvernance du Québec, l'enrichira. En effet l'idée de sortir de la dichotomie privé-public pour explorer la variété d'arrangements susceptibles de produire de meilleurs résultats est au cœur de la problématique de la gouvernance. Rappelons que la gouvernance se définit comme coordination efficace quand les ressources, le pouvoir et l'information sont vastement distribués. Or il existe un grand nombre de situations où ressources, pouvoir et information sont distribués sur un espace privé-public-social, et où seulement des formes organisationnelles métissées peuvent espérer relever le défi.

Construire ces écologies de gouvernance n'est peut-être facile mais on est déjà en mesure de définir certains principes de base qui permettraient de mettre en place des partenariats « très performants » à tous les sens du terme (Hubbard et Paquet 2002). S'il ne faut pas idéaliser la gouvernance par contrat, il ne faut pas non plus nier qu'elle a fait ses preuves dans de nombreuses circonstances et qu'elle est, de toutes manières, un socle plus solide que la foi ardente dans un état de grâce permanent des fonctionnaires et des organismes publics.

Il faut évidemment que ces partenariats soient gérés intelligemment et fermement, et qu'ils assurent un partage des responsabilités et des risques et non seulement des bénéfices, mais il existe bien des situations où on a démontré que ces arrangements étaient socialement rentables (Vaillancourt Rosenau 2000; Flyvbjerg 2003). Pas question donc d'invoquer les dogmes, il faut expérimenter et mettre en place les « conditions gagnantes » pour des partenariats réussis.

Il en est de même des vertus de la concurrence, de la transparence, de la participation, de l'imputabilité intelligente (O'Neill 2002), des mécanismes à sûreté intégrée, etc. : aucun de ces mécanismes ne constitue une panacée, mais tous sont des éléments à prendre en compte en développant une architecture renouvelée de nos organisations et institutions.

Mais pour relever ce défi, il faut d'abord se débarrasser de la double illusion que les institutions en place ne sont pas perfectibles, et que les seules solutions pensables, comme le suggère Jane Jacobs (1992), sont de la famille des tout-

ou-rien – soit intégralement dans le privé, soit intégralement dans le public.

En fait toutes nos institutions sont perfectibles, et c'est à l'honneur du gouvernement Charest de le reconnaître. Ce qui l'est moins c'est de ne pas avoir produit un document qui aide les citoyens à repenser fondamentalement l'État et à explorer tout le champ des institutions mixtes possibles; et de s'être condamné, par peur de la controverse, à un protocole peu impressionnant qui pourrait bien, faute de vision, de conviction et de courage, accoucher d'une souris.

Références bibliographique

Crozier, M. (1987). *État modeste, État moderne*. Paris : Fayard.

Flyvbjerg, B. (2003). *Megaprojects and Risk*. Cambridge : Cambridge University Press.

Hubbard, R. et G. Paquet (2002). « Ecologies of governance and institutional metissage », *optimumonline*, 32 (4), 25-34.

Jacobs, J. (1992). *Systems of Survival*. New York : Random House.

O'Neill, O., (2002). *A Question of Trust*. Cambridge : Cambridge University Press.

Paquet, G., (1996, 97, 99). « The Strategic State », *Ciencia Ergo Sum*, 3 (3), 1996, 257-261 (Part 1); 4 (1), 1997, 28-34 (Part 2); 4 (2), 1997, 148-154 (Part 3) [republié dans G. Paquet. *Governance Through Social Learning*. Ottawa : The University of Ottawa Press, 1999, p. 183-203].

Rosenau, P. Vaillancourt (2000). *Public-Private Policy Partnerships*. Cambridge, MA : The MIT Press.

Échange avec Gilles Paquet

« Chacun son métier, les vaches seront bien gardées »

Christian Rouillard

Gilles Paquet propose une réflexion critique sur le Plan de modernisation 2004-2007 du gouvernement Charest, à partir des quatre dimensions que devrait respecter, selon lui, toute reconfiguration étatique digne de ce nom, à savoir : une structure, une technologie, une théorie et une double capacité d'apprentissage et de transformation. Bien qu'il souligne la faiblesse rhétorique de l'argumentation libérale, il fait siens les constats normatifs à partir desquels s'articule la démarche de modernisation, pour subséquemment dénoncer la pauvreté de cette même démarche, le manque de courage de ce gouvernement, ainsi que la confusion dans laquelle celui-ci baigne au sujet du modèle québécois et des « valeurs profondes des citoyens ». Bref, il s'inscrit en faux avec ce Plan de modernisation qu'il réduit même au statut de simple protocole, mais pour des raisons diamétralement opposées aux nôtres : alors que nous en rejetons à la fois la direction (erronée) et la dynamique (autocratique), Paquet épouse la première, mais dénonce le caractère timoré de la seconde. En définitive, notre seul terrain d'entente est l'amateurisme du gouvernement libéral.

Le poids de la pensée dichotomique et de la candeur prospective

Dans son analyse, Paquet suggère que la démarche de réingénierie libérale voit juste pour ce qui est de la structure et de la technologie, mais qu'elle néglige de leur conjuguer les deux autres dimensions nécessaires au changement dans une organisation complexe, à savoir : l'animation théorique et l'apprentissage organisationnel. Pour lui, la vision normative du changement proposé à travers la réingénierie de l'État québécois est donc appropriée : seules ses modalités de mises en œuvre sont déficientes, parce qu'incomplètes. Cette position nous semble problématique à plusieurs égards, tant par la pensée dichotomique qui est lui sous-jacente, par laquelle Paquet oppose deux entités homogènes créées de toutes pièces, l'État-problème et la firme privée-solution, que par la candeur prospective qui se manifeste en fin de texte, où il mise tous ses pions sur les partenariats public-privé (PPP) qui sont, pour lui, un « levier important, le seul qui permette d'attaquer de front les ankyloses de la pensée et de jouer pleinement l'effet de bascule que peut entraîner le succès de certaines expériences ».

Force est d'admettre, au contraire de ce que postule implicitement Paquet, que les organismes publics et les firmes privées sont foncièrement hétérogènes, chacun d'entre eux composant avec des ressources (multiformes) et des contraintes (de tout ordre) particulières, dans un environnement immédiat qui, de surcroît, lui est propre. Par-delà les grandes généralités organisationnelles et managérielles, la prise en compte des contextes interne et externe d'une organisation demeure déterminante pour en saisir toute la complexité. Il n'existe donc pas « un » secteur public et « un » secteur privé. La possibilité de dégager des apprentissages porteurs d'un accroissement éventuel des trois E (économie, efficacité et efficacité) par la mise en œuvre de PPP semble donc reposer plus sur une candeur prospective, soit l'anticipation d'une performance supérieure engendrée par magie à travers une nouvelle relation contractuelle, qu'à une réflexion théorique ou encore qu'à l'expérience pratique sur laquelle, pourtant, Paquet insiste largement pour vaincre les résistances.

Au niveau théorique, nous avons déjà souligné dans notre propre texte la pauvreté du discours fondé sur la discipline du marché concurrentiel et le partage du risque. Pour ce qui est de l'expérience pratique, il demeure bien difficile de trouver dans la littérature internationale des exemples de PPP considérés réussis par les communautés touchées, de même que par des intellectuels ou des chercheurs n'ayant aucun intérêt pécuniaire dans cette question. À notre connaissance, les success stories de cette littérature pratico-pratique semblent presque toujours racontés par ceux qui en ont bénéficiés financièrement (les firmes privées) et ceux qui s'y sont considérablement investis en terme de temps, d'énergie et de crédibilité personnelle (les experts-conseils, les politiciens et parfois même certains gestionnaires publics). À ceux-ci, s'ajoutent bien entendu ceux qui se penchent sur les PPP en tant que produit d'investissement pour les fonds communs et autres investisseurs institutionnels, de même que ceux qui n'y voient qu'un moyen additionnel de réaliser l'objectif fondamental d'une firme privée, soit de créer de la valeur pour ses actionnaires. Cette dernière catégorie inclue bien entendu, en toute légitimité, nombre d'intellectuels et de chercheurs, habituellement campés dans les écoles de gestion et, parfois, les départements de science (sic) économique⁷. Nul besoin d'insister sur ce qu'on y retrouve rarement des membres de l'« intelligentsia gauchisante », pour emprunter l'expression de Paquet, ce qui, bien entendu, ne veut pas dire qu'aucun intégrisme idéologique n'y sévisse pour autant...

On s'étonne également que Paquet considère les PPP comme une « forme mixte d'organisation », alors que la caractéristique fondamentale de ce mode alternatif de prestation de services tient à sa relation contractuelle entre l'État et la firme privée. En avançant (indûment) que l'État et non la firme privée demeure le maître d'œuvre des PPP grâce à cette relation contractuelle, même les apologistes reconnaissent, au moins implicitement, qu'aucune organisation tierce n'y est créée, qu'aucun PPP ne se traduit par la naissance d'une organisation hybride. Les sceptiques et les critiques, dont nous sommes, avancent même que les PPP représentent un moyen privilégié d'amenuiser l'autonomie de l'État et d'accroître sa perméabilité au capital privé, comme le suggère notamment l'expérience britannique⁸. Il n'est peut-être pas anodin de noter ici que Paquet nous parle de partenariats privé-public dans son texte, alors que l'expression consacrée est pourtant celle de partenariats public-privé...

Conclusion : pour une véritable modernisation de la gestion publique

Il est peut-être nécessaire de souligner que le rejet d'une modernisation de la gestion publique qui carbure à un mimétisme de la gestion privée n'est en rien un plaidoyer pour le statu quo, pas plus qu'il ne se traduise nécessairement par une reconduction de l'« État paternaliste », comme le suggère Paquet. En fait, nous joignons notre voix à la sienne lorsqu'il avance « qu'une gouvernance distribuée, plurielle et collaborative ne veut pas dire une gouvernance plus faible, mais plutôt plus forte ». Encore faut-il toutefois s'interroger sur la nature et l'étendue de cette distribution, sur l'identité, les intérêts et les préférences des différents acteurs collectifs, à ne pas confondre avec des citoyens-clients atomisés, de même que sur les sphères d'activités qui sont touchées par ces nouvelles modalités de gouvernance. Enfin, il semble impératif, dans cette perspective, de dépasser les paramètres réducteurs des trois E pour, d'abord, leur en ajouter un quatrième, celui de l'équité, mais surtout pour les conjuguer aux trois D : diversité, délibération et démocratie.

1 Pour une analyse détaillée de la démarche de réingénierie du gouvernement Charest, voir : Christian Rouillard, Éric Montpetit, Isabelle Fortier et Alain-G. Gagnon, *La réingénierie de l'État : vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004, p. 200.

2 Gouvernement du Québec, *Moderniser l'État – Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, 2004, p. 1.

3 Jean Charest, « Lettre ouverte aux Québécoises et aux Québécois », dans *Le Devoir*, 14 octobre 2003.

4 Sensible à l'innovation sémantique, le gouvernement Charest a rapidement renommé « Sous secrétariat à la réingénierie de l'État », le « Sous-secrétariat à la modernisation de la gestion publique » créé quelques années plus tôt par le gouvernement péquiste pour appuyer la mise en œuvre de sa Loi sur l'administration publique (2000). Le caractère fortement rébarbatif de la réingénierie libérale, telle qu'exprimée par un durcissement des relations entre l'État et la société civile dès l'automne 2003, l'a toutefois conduit à une seconde innovation sémantique : avant que ne s'achève l'automne en question, le « Sous-secrétariat à la réingénierie de l'État » disparaît pour mieux retrouver son appellation originelle.

5 Christian Rouillard, « Du cynisme au désabusement organisationnel : le nouveau management public en tant que facteur de confusion, Choix/Choices, 9 (6), Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), 2003, 21-40.

6 Au sujet de l'administration publique fédérale canadienne, voir : Gilles Paquet, « Le fruit dont l'ignorance est la saveur », dans Amelita Armit et Jacques Bourgault (sous la direction de) *Hard Choices or No Choices : Assessing Program Review – L'heure des choix difficiles : l'évaluation de l'Examen des programmes*, Toronto, IAPC, 1996, 47-58. Pour l'administration publique fédérale américaine, voir : Donald F. Kettl, *The Global Public Management Revolution – A Report on the Transformation of Governance*, Washington (D.C.), Brookings Institution Press, 2000.

7 Pour des exemples québécois de cette dernière catégorie, voir notamment : Benoît A. Aubert et Michel Patry, Les partenariats public-privé : une option à découvrir, CIRANO, Rapport bourgogne 2004RB-02, mars 2004, <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2004RB-02.pdf> (consulté le 12 novembre 2004); Institut économique de Montréal (IEDM), Les partenariats public-privé : une solution pour rendre les services publics plus efficace, Montréal, Août 2004; CEFRIO, Partenariat public-privé : pour une meilleure performance de l'État, Cahier synthèse des Actes du colloque, les 25 et 25 octobre 2002, http://www.cefrio.qc.ca/Actes/acte_04.cfm (consulté le 12 novembre 2004).

8 Voir par exemple: Unison, PFI - Against the public interest: Why a 'licence to print' can also be a recipe for disaster, 2004, <http://www.unison.org.uk/acrobat/B1457.pdf> (consulté le 12 novembre 2004). Pour une discussion détaillée de l'expérience britannique de la dernière décennie par secteurs d'activités (santé, éducation, université, etc.), voir : George Monbiot, *Captive State - The Corporate Takeover of Britain*, London, Macmillan, 2000, p. 430.