

LES ORGANISMES CENTRAUX DANS LA GOUVERNE DES ÉTATS DE DROIT.

Pr. RÉMY TRUDEL

**École nationale d'administration publique (ENAP) du Québec
Ministre du gouvernement du Québec (1996-2003)**

Les États de droits et les gouvernements idoines pour en administrer l'accès et l'exercice ont conduit au développement d'une panoplie de ministères et d'organismes pour assurer une emprise réelle de la règle de droit. Leur multiplication a rapidement eu pour effet de créer d'importants problèmes organisationnels. Chaque unité, chaque ministère ou organisme pouvant agir à sa guise pour répondre à la volonté du législateur ou de l'Exécutif

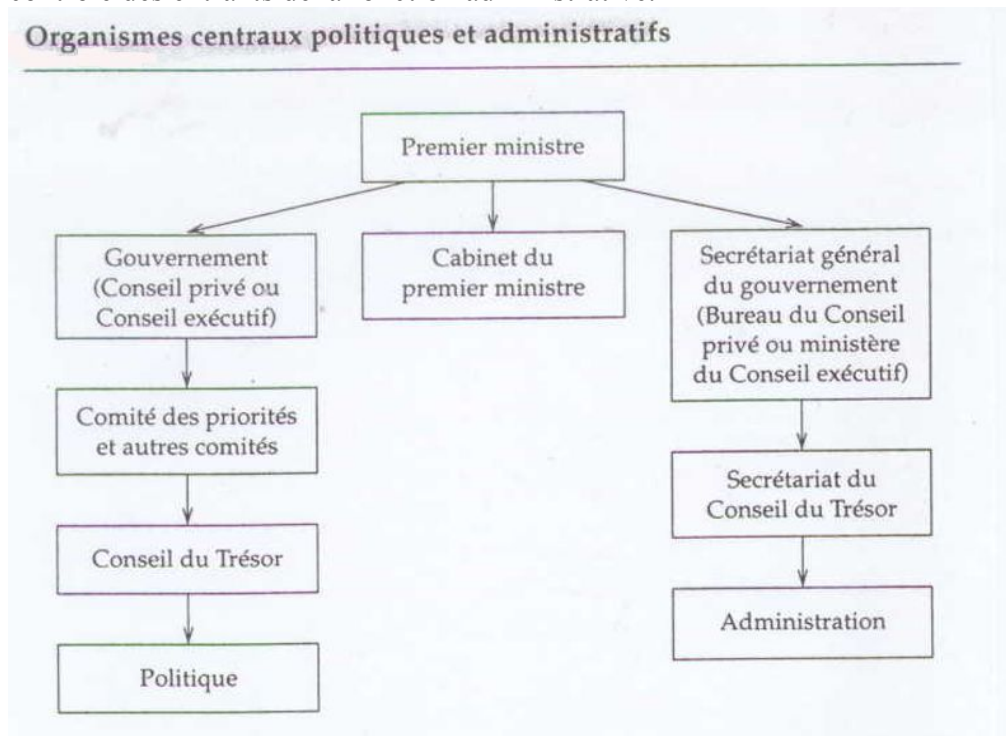
Les gouvernements ont très rapidement compris que pour assurer une certaine cohérence, il leur faudrait créer des organismes centraux qui auraient pour responsabilité de « réguler » l'action de ses ministères et organismes chargés d'appliquer les décisions. Cette fonction d'organismes manomètres est apparue essentielle pour garder le contrôle de l'immense appareil de l'État-providence et de ses différentes ramifications.

Les organismes centraux dans les gouvernements deviendront très rapidement de par leur nature même, des instruments très puissants. Ils seront même à l'origine de nombreux conflits avec les différents ministères et organismes. Ceux-ci n'accepteront que très difficilement l'obligation d'obtenir les approbations nécessaires avant de se présenter devant le législateur ou pire encore l'obligation d'une autorisation supplémentaire avant d'enclencher la mise en application d'une décision prise par le législateur.

La volonté politique d'infléchir l'action de l'État dans telle ou telle direction ne peut que difficilement se réaliser si le gouvernement du jour ne contrôle pas un certain nombre de passages obligatoires.

1- LES ORGANISMES CENTRAUX. DES EXEMPLES AU CANADA ET AU QUÉBEC

Dans un régime parlementaire de type britannique le chef de la majorité parlementaire élue au parlement sera appelé à former un Conseil des ministres, le gouvernement, pour assurer la fonction gouvernementale selon les termes de Bergeron¹. Cette opération nous a été présentée par Gilbert Charland dans son chapitre. Pour notre part, nous allons analyser les outils dont dispose la fonction gouvernementale selon les termes de Bergeron¹ pour exercer ce contrôle des extrants de la fonction administrative.



Tremblay Pierre P. et al. , l'État administrateur, modes et émergences, PUQ, Québec, p. 42.

¹ BERGERON, Gérard. L'État en fonctionnement. Paris, L'Harmattan/Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1993. (Logiques politiques). 170 p

1.1 Le Ministère de Conseil exécutif

Pour s'assurer d'une unité de direction de l'action gouvernementale, deux organismes sont constitués pour « réguler » les activités des ministères et organismes. D'abord, et comme cela a été analysé au chapitre 8, on a mis en place un véritable ministère, le Ministère du Conseil exécutif, avec à sa tête le Premier ministre pour diriger l'action du gouvernement et ses différents ministères. Le ministère de Conseil exécutif – au niveau fédéral, le Bureau du Conseil privé – est le tout premier de ces organismes centraux dans tout gouvernement de droit. Le sous-ministre qui le dirige est aussi le Secrétaire général du gouvernement à Québec ou le Greffier du Conseil privé à Ottawa. Une des tâches premières de ce premier haut fonctionnaire de l'État sera de diriger l'équipe des sous-ministres des différents ministères pour s'assurer de l'application cohérente de la volonté gouvernementale.

Tout projet de décision doit d'abord recevoir son imprimatur avant de se rendre au Conseil des ministres ou à l'Assemblée nationale selon le cas. C'est à ce ministère du Premier ministre que s'effectueront les analyses nécessaires quant à l'acceptabilité sociale ou sociétale d'un projet présenté par un ministre sectoriel.

Le ministère du Conseil exécutif assure également la coordination de différents secteurs clefs de l'action gouvernementale. Les affaires autochtones, les affaires constitutionnelles et intergouvernementales, la jeunesse et les emplois supérieurs dans les ministères et organismes font l'objet d'une coordination au plus haut niveau. L'autorité ultime dans ces domaines est formellement assuré par le premier ministre et est assisté en cela de secrétariats avec à leur direction un sous-ministre.

1.2- Le Secrétariat aux affaires autochtones.

Le Secrétariat aux affaires autochtones est chargé de s'assurer de la cohérence des actions

des différents ministères et organismes gouvernementaux à l'égard des onze nations autochtones reconnues par l'Assemblée nationale. Le soutien au développement des ces nations et l'exercice de leurs droits ancestraux font partie de la mission de coordination de ce Secrétariat. Le Québec n'ayant pas de responsabilité constitutionnelle formelle à l'égard des nations autochtones vivant sur son territoire, c'est le premier ministre lui-même qui coordonne l'action gouvernementale. Il est souvent assisté par un ministre délégué qui tire son autorité du chef du gouvernement. Les ententes, à tous égards, en

matière d'affaires autochtones seront dès lors conclues entre les chefs de « nation à nation ».

1.3- Le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes.

Le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes coordonne toutes les actions relatives aux positions constitutionnelles du Québec. Toute intervention sectorielle qui pourrait avoir des effets sur les relations avec le gouvernement fédéral et les autres gouvernements de la fédération canadienne fait l'objet d'une coordination serrée.

Il va de soi aussi que ce Secrétariat veille à ce que les champs de compétence du Québec soient respectés. De plus, la participation ministérielle à toute rencontre fédérale-provinciale est strictement encadrée par ce Secrétariat et fait toujours l'objet d'une décision formelle du Conseil des ministres sur proposition du premier ministre et son ministère du Conseil exécutif.

1.4- Le secrétariat à la jeunesse.

Le Secrétariat à la jeunesse coordonne l'action du gouvernement en pareille matière. Accompagné du Conseil permanent de la jeunesse, un organisme consultatif rattaché directement au premier ministre et qui lui fournit des avis périodiques. Le Secrétariat voit non seulement à assister le premier ministre mais s'assure également que le Conseil des ministres soit formellement informé de l'impact de ses éventuelles décisions à l'égard de la jeunesse.

1.5- Le Secrétariat aux emplois supérieurs

Les bases mêmes du modèle de Westminster tel qu'exposé par Bourgault et al² trouvent ici leur application. Le gouvernement du jour doit s'assurer que ministères et organismes de l'État interviennent dans le sens des objectifs et des façons de faire qu'adopte le gouvernement élu. En conséquence il lui importe de s'assurer que les compétences de l'appareil d'état vont contribuer à la mise en œuvre de ses orientations et politiques.

Le Secrétariat aux emplois supérieurs sera chargé au sein du ministère du Conseil exécutif de soutenir le premier ministre dans la réalisation de cette tâche. Toute nomination à un emploi supérieur au sein de l'appareil gouvernementale fera en conséquence l'objet de vérification et d'analyse avant d'être soumise au premier ministre et éventuellement au Conseil des ministres.

² BOURGAULT, Jacques, DEMERS, Maurice et WILLIAMS, Cynthia (éd.). Administration publique et management public : expériences canadiennes. Québec, Publications du Québec, 1997. 430 p.

Cette nécessaire coordination est d'autant plus importante qu'elle permet également des vérifications de sécurité essentielles pour la protection du gouvernement. D'aucuns affirment qu'il s'agit là d'un processus de coordination qui permet de filtrer aussi les opinions politiques. L'expérience des dernières décennies montre plutôt une coordination efficace des ressources humaines et vise bien davantage à maximiser l'utilisation optimale des compétences technocratiques³ présent dans le secteur public en particulier.

1.6- Le secrétariat à l'allègement réglementaire et administratif.

Au cours des années les lois adoptées par l'Assemblée nationale ont donné naissance à une panoplie de règlements d'application qui alourdissent le fonctionnement des organismes ou des entreprises privés. Cette situation a même donné naissance à différents groupes de travail pour conseiller le gouvernement à l'égard du phénomène. Les gouvernements ont alors pris la décision de mettre en place un filtre central chargé d'examiner en amont du processus d'adoption de toute loi, les règlements qui devront être mis en place advenant sa ratification.

Le Secrétariat à l'allègement réglementaire et administratif agit ainsi de façon centralisé pour tout projet de loi en provenance des ministères sectoriels. Son champ d'action implique qu'un projet pourra être retourné dans le ministère concerné pour obliger un allègement réglementaire avant d'être à nouveau soumis pour adoption au Conseil des ministres. Les consultations permanentes du Secrétariat pourront également conduire à des demandes d'allègements réglementaires à l'égard de l'application de certaines lois existantes.

En réponse aux réclamations des petites et moyennes entreprises, le fardeau réglementaire a été réduit. On a procédé en débutant par l'examen systématique du corpus réglementaire du gouvernement, puis on a proposé l'abolition de certains de ces règlements pour alléger le poids ainsi que la redondance et les recoupements pouvant se présenter. Dans un deuxième temps, il y a eu regroupement de plusieurs règlements en provenance de lois ou ministères différents et qui visaient les mêmes objectifs.

³ Mercier, Jean, L'administration publique : de l'École classique au nouveau management public, Québec, PUL, c2002, p. 435

Un organisme central comme le Secrétariat à l'allègement réglementaire et administratif devient un chien de garde contre l'omniprésence de l'État dans toutes les sphères d'activités de la société et des individus puisque plusieurs de ces interventions peuvent mettre en cause la liberté et la responsabilité individuelle. Au surplus, le travail du Secrétariat permet souvent d'atteindre les objectifs visés sans contraintes réglementaires et en minimisant les coûts afférents.

2.- LE CABINET DU PREMIER MINISTRE

Bien que le sujet ait été abordé plus en détail dans un chapitre précédant, nous ne pouvons passer sous silence le Bureau ou Cabinet du Premier ministre en tant qu'organisme central. Outil d'abord politique, mais sous certains aspects aussi, administratifs, il permet au responsable ultime de l'action gouvernementale, le Premier ministre, de s'entourer d'une équipe de conseillers chevronnés. Le Cabinet du Premier ministre et non le ministère du Conseil exécutif, devient alors un autre organisme central par où doivent transiter toutes les questions avant que ne soit prise toute décision majeure. Il en va de même de tous les projets de loi soumis au Conseil des ministres pour présentation aux législateurs.

Le rôle essentiel du Cabinet est de s'assurer de la cohérence politique des actions prises par les différentes composantes du gouvernement. Le Cabinet du Premier ministre a aussi pour rôle de contrôler l'imagination parfois un peu débordante de certains ministres qui oublient momentanément qu'ils sont membres d'une équipe dirigée par le premier ministre et la nécessité de travailler de concert. On verra plus loin que cela peut conduire à certaines frustrations et à des rapports parfois corsés pour le moins que l'on puisse dire. C'est ce ministère qui fera également une recommandation au Premier ministre d'aller de l'avant avec le projet présenté ou recommandera que « le ministre concerné poursuive plus loin sa réflexion et revienne plus tard avec son projet de décision », selon l'expression consacrée.

3 - LE CONSEIL DU TRÉSOR.

Au cours des dernières décennies, l'État a pris une place importante dans la vie collective, contribuant parfois jusqu'à plus de 50% du PIB. Cette simple statistique nous indique l'ampleur du flux financier qu'implique l'action gouvernementale. Dès lors, est apparue la nécessité de compter sur un organisme central chargé de policer la puissance financière que constitue le gouvernement et, on le verra plus tard, d'assumer aussi le rôle d'État-employeur.

Le Conseil du Trésor est l'organisme central auquel tous les ministères et les autres organismes gouvernementaux qui font partie du périmètre gouvernemental sont soumis en matière de gestion budgétaire et de ressources humaines⁴. Le Conseil du Trésor est en fait un comité du Conseil des ministres ou du Cabinet et est dirigé par un ministre, le président du Conseil du trésor. Ce comité est appuyé par un important secrétariat qui, au quotidien, assure le contrôle sur les dépenses de tous les ministères et organismes du gouvernement tout comme les façons de dépenser suite aux autorisations données par l'Assemblée nationale ou la Chambre des communes.

Le Conseil du trésor voit également à la surveillance du rythme de dépenses des centres de coûts tout comme il surveille aussi le rythme des intrants financiers au Ministère des finances de façon à contraindre ministères et organismes dans leurs dépenses s'il y a lieu. La surveillance des équilibres financiers de l'état est ainsi soumise à une veille continue. Tout écart significatif est signalé au gouvernement pour une prise de décision conséquente.

Le point de départ des toutes opérations du Conseil du Trésor est fixé au 1^{er} avril de chaque année, date qui marque le début de l'année financière du gouvernement. En prévision de cette date, le ministre-président du Conseil du Trésor dépose, pour approbation par l'Assemblée nationale, les prévisions de dépenses de tous les ministères et organismes pour l'année à venir. Dès le dépôt de ces crédits, l'Assemblée ou la Chambre des communes adopte une autorisation de dépenses allant jusqu'à 25% afin qu'il n'y ait pas de rupture dans la continuité des opérations. Le gouvernement dispose ainsi de la marge de manœuvre voulue pour poursuivre ses opérations et fournit au législateur le temps nécessaire pour étudier et éventuellement approuver l'ensemble des demandes de crédits financiers pour l'année à venir.

Le Conseil du Trésor exerce donc un contrôle sur le rythme de dépense des ministères et organismes. Ce rôle de « police financière » peut parfois être source de conflits et même se rendre jusqu'au bureau du Premier ministre pour arbitrage. L'issue de ces arbitrages sera plus souvent

⁴ Le périmètre gouvernemental définit le pourtour de tous les organismes et ministères qui sont inclus dans le bilan financier du gouvernement. Ainsi Hydro-Québec n'est pas inclus dans le périmètre financier du gouvernement. Au contraire la RAMQ y est inclus. L'inclusion dans ce périmètre signifie que vous êtes soumis à la Loi sur l'administration financière du gouvernement.

qu'autrement en faveur du Conseil du Trésor qui assure ainsi au Premier ministre et au gouvernement une quiétude quant à l'application des décisions ou autorisations du législateur relativement aux budgets de l'État.

Le Conseil du trésor a aussi la responsabilité de valider et d'approuver tous les contrats d'achat de biens et de services pour lesquels le gouvernement s'engage. C'est également à lui que revient la responsabilité d'assurer l'équité et la transparence dans l'octroi de ces contrats, tout comme il devra s'assurer que les biens et services livrés à l'État sont conformes aux devis d'octroi desdits contrats.

À Québec, le Conseil du Trésor sera aussi responsable de l'application de l'Accord de commerce intérieur (ACI) au Canada, en matière d'appels d'offres sur tout le territoire canadien en ce qui concerne les demandes de biens ou de services du Québec. Il sera par ailleurs responsable de s'assurer que les fournisseurs québécois aient un accès égal aux demandes de biens et de services des autres provinces canadiennes.

Depuis plusieurs années, plusieurs gouvernements ont mis au point des formules de partenariat avec le secteur privé (PPP) pour livrer des services aux citoyens à un moindre coût dit-on. C'est le gouvernement britannique qui, au cours des deux dernières décennies, a particulièrement utilisé cette formule. Les finances publiques de nombreux pays ne suffisant plus pour rencontrer les demandes formulées auprès des gouvernements, cette formule des partenariats avec le privé est devenue une tendance lourde dans les orientations idéologiques des gouvernements. Au Québec c'est au Conseil du Trésor que l'on confiera l'autorisation de lancer des projets en PPP et également d'approuver les contrats à long terme liant les promoteurs privés et le gouvernement pour réaliser ces interventions.

3.1. L'action préventive du Conseil du Trésor

Le Conseil du Trésor n'est pas seulement un organisme qui s'assure que les fonds attribués par le législateur sont dépensés de la bonne façon, en suivant les règles définies. Il joue également un rôle de conseiller du gouvernement avant que celui-ci ne prenne une décision à incidence financière. En effet, toute prise de décision soumise à l'attention du Conseil des ministres doit faire l'objet d'une analyse approfondie et d'une recommandation motivée par le Conseil du Trésor sur des bases économiques et financières.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est doté d'une équipe de professionnels qui vont analyser tout projet pour s'assurer qu'il soit en concordance avec la direction générale adoptée par le gouvernement. Un avis

négalatif de la part du Conseil du Trésor signifie, à toutes fins pratiques, l'arrêt de mort du projet concerné. Le ministre responsable du dossier devra faire peaufiner le dossier par son propre ministère avant de le soumettre à l'ordre du jour de la réunion du Conseil des ministres. Le ministre pourra aussi choisir d'aller plaider sa cause devant les membres du Conseil du Trésor. S'il réussit alors à infléchir la direction prise par l'avis, il pourra présenter sa demande à la table du Conseil des ministres. Cette occurrence constitue toutefois une exception. Il arrivera en conséquence à des ministres de contester la puissance du Secrétariat du Conseil du Trésor par rapport à la position du ministre élu qui, à ses propres yeux, dispose à cet égard d'une légitimité supérieure.

Le Conseil du Trésor ayant une mission de gestion de l'avoir gouvernemental selon des règles définies, seul le Premier ministre ou le Conseil des ministres pourraient, en théorie, le contraindre. En théorie seulement puisque toute décision contraire affaiblirait le Conseil et élèverait sensiblement les dangers de dérapages incontrôlés, un risque qu'aucun gouvernement ne souhaite courir. Ainsi, l'avis émis par le Secrétariat du Conseil du Trésor va toujours prévaloir sur tout autre avis au sein du Conseil de ministres et même sur les avis du ministère concerné par la question et les solutions proposées. .

L'action préventive du Conseil du Trésor consiste également à surveiller les dépenses dans chacun des ministères et des organismes du gouvernement. À cet égard, il informera le gouvernement à intervalles réguliers du rythme des dépenses dans tous les secteurs du gouvernement. Toute déviation fera alors l'objet de mesures de redressements. On peut imaginer facilement que la double pression qui s'exercera sur les déviants, autant à partir du Secrétariat du Conseil du Trésor qu'à partir des ministères appelés à écoper pour financer les écarts.

C'est également le Conseil du Trésor qui gère les éventuels surplus ou dépassements de fin d'année financière ainsi que l'état du fonds consolidé du gouvernement. Là aussi, le Conseil du Trésor pourra déclencher une gestion proactive des surplus dans un ministère ou un organisme. En vertu du principe de l'annualité des crédits alloués l'on ne peut conserver ceux-ci pour une autre période financière. Ces crédits sont alors dits périmés et retournés au fonds consolidé. Il arrive aussi que l'on restreigne dès le début de l'année financière les dépenses sur les crédits alloués parce que l'on anticipe des dépassements ailleurs et qu'il faudra les financer pour assurer l'équilibre budgétaire de l'ensemble du gouvernement.

Cette opération de crédits périmés est particulièrement active au gouvernement du Québec en raison de sa situation fiscale. Malgré un PIB per

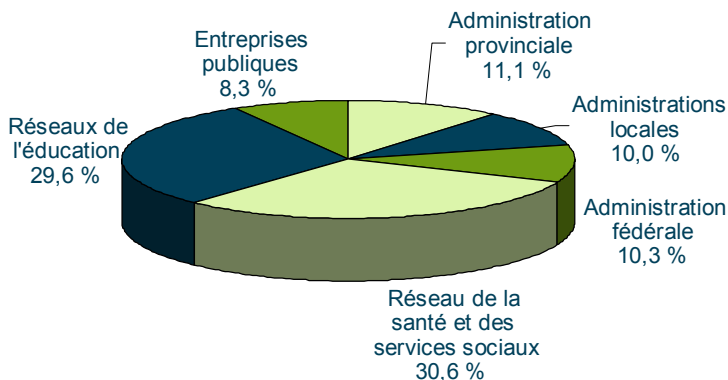
capita inférieur de quelques 25% par rapport à l'Ontario par exemple, le Québec doit assurer des services au moins égaux et, à certains égards, supérieurs à ceux fournis par ses voisins continentaux notamment afin d'assurer la pérennité de son unicité sur le continent nord-américain. À chaque année, un déficit fiscal doit être assumé pour en arriver à un budget équilibré. C'est pourquoi, depuis 30 ans, les différents ministres des finances, avec le concours du Conseil du Trésor, ont dû récupérer environ 2 milliards \$ de dépenses à chaque exercice. La gestion des crédits périmés réels ou programmés par le Conseil du Trésor fait partie des outils budgétaires utilisés par atteindre cet objectif année après année.

3.2. Le Conseil du Trésor et l'État employeur

Un autre rôle fondamental pour un organisme central comme le Conseil du Trésor c'est celui d'assurer et d'assumer un des rôles clef de l'État moderne, celui d'État employeur. C'est au Conseil du Trésor que sont centralisées toutes les décisions relatives à l'organisation du travail et la vie professionnelles de centaines de milliers de personnes. L'on comprend très facilement, eu égard au poids budgétaire et au nombre de personnes touchées, que cela exige une coordination et une direction fermes et planifiées en terme de gestion des ressources humaines. Ces décisions concernant la main d'œuvre sont cruciales pour tout gouvernement étant donnée la visibilité du secteur public. Tout échec de l'État employeur peut entraîner l'échec d'un gouvernement qui pourrait avoir besoin d'un long moment pour s'en remettre.

À l'égard des ressources humaines, un premier rôle pour le Conseil du Trésor est d'approuver les plans d'effectifs pour tous les ministères et organismes qui relèvent directement d'un ministre ou d'un ministère. Ce contrôle des plans d'effectifs ne s'appliquera cependant pas dans le secteur parapublic notamment dans le réseau de la santé qui a lui seul compte trois fois plus d'effectifs (201,715,138 équivalent à temps complet, ETC) que celui de l'administration gouvernementale (67,138) sur un grand total 407,383 ETC pour tout le secteur public.

L'effectif public du Québec en 2007



Moyenne Source : Statistique Canada, E-STAT, Tableau 183-0002, Emploi du secteur public en équivalent personne et en annuelle calculée, au 17 juillet 2008

Encore ici, l'on comprendra facilement qu'il s'agit d'un instrument de contrôle budgétaire essentiel. Dans le secteur public, au Québec, la main d'œuvre représente 80% des coûts. Le contrôle à cet égard du nombre de salariés est un enjeu de taille. C'est notamment ce qui explique que, depuis une dizaine d'années, tant au niveau du gouvernement canadien que du gouvernement québécois et l'on pourrait même évoquer les intentions du gouvernement français, on ait adoptée une politique de remplacement partiel des effectifs quittant le secteur public.

Si la politique de gestion des ressources humaines est un outil d'importance, ce n'est pas la seule qui soit à la disposition du Conseil du Trésor. C'est par le biais d'un autre volet, sa politique salariale, que le Conseil du Trésor agira aussi avec fermeté en vue de rencontrer les objectifs financiers du gouvernement.

3.3 - Le Conseil du Trésor et la politique salariale dans le secteur public

Cet outil a une portée plus large que la précédente puisqu'il englobe la politique salariale pour l'ensemble des employés des secteurs public et parapublic. L'État laisse une marge de manœuvre aux institutions décentralisées de négocier ce que l'on pourrait appeler les conditions locales de l'organisation du travail en tenant compte des particularités du milieu

concerné. Il en va tout autrement en ce qui concerne les clauses à incidences monétaires et budgétaires puisqu'en ces matières, aucune marge de manœuvre n'est laissée aux administrateurs locaux. Cela peut parfois créer des situations très dures à vivre pour les administrateurs locaux qui peuvent se faire accuser de ne pas être responsables de leur politique envers les ressources humaines, mais plutôt à la solde d'un Conseil du Trésor aussi incontournable qu'inflexible.

Il existe toutefois quelques exceptions à cette loi d'airain. Ainsi, c'est le cas des conventions collectives de travail convenues avec la Sûreté du Québec de même que des ententes signées avec les nombreux corps policiers municipaux répartis sur le territoire québécois. L'arbitrage obligatoire et exécutoire s'applique à tous ces corps policiers municipaux à l'égard de leurs conditions de travail et surtout de leurs conditions salariales. Le Conseil du Trésor a néanmoins réussi à baliser ces arbitrages obligatoires.

La définition de la politique salariale du gouvernement revient donc ultimement au Conseil du Trésor après qu'il ait reçu son mandat de négociation, marge de manœuvre incluse, de la part du Conseil des ministres. Le président du Conseil du Trésor s'engagera alors à revenir devant le Conseil si besoin est. Le Conseil du Trésor joue alors un rôle clef parmi tous les organismes centraux du gouvernement en incarnant le rôle d'État employeur.

En exerçant ce rôle, le Conseil du Trésor, doit tenir compte d'un certain barème inspiré de la pratique établie dans de nombreuses entreprises du secteur privées. Ainsi, s'il existe une trop grande distance par rapport aux conditions salariales versées dans le secteur privé, il pourrait survenir soit une difficulté de recrutement, soit un effet inflationniste sur les conditions de travail. Le Conseil du Trésor devient donc responsable d'informer le gouvernement de ces écarts et surtout d'en prévoir les impacts.

3.4 – L'interface avec le ministère des Finances

Dans son rôle économique, le Secrétariat du Conseil du Trésor travaille de pair avec le ministère des Finances. Celui-ci énonce la politique budgétaire et financière du gouvernement et agit à titre de conseiller financier. Il définit donc les paramètres à partir desquels le Conseil du Trésor doit opérer. Dans ce rôle conseil auprès des ministères, ministres et organismes, certaines zones de friction vont parfois apparaître. Le ministère des Finances est le gardien de l'orthodoxie de la politique financière du gouvernement. Le Conseil du Trésor lui vient en appui pour exercer le contrôle nécessaire sur les dépenses gouvernementales et pour rappeler à l'ordre le déviant ou le contraindre dans ses approbations de dépenses.

Le ministère des Finances entretient donc avec le Conseil du Trésor une relation organique très étroite. En effet, la préparation des prévisions de dépenses de chacun des ministères et organismes du gouvernement doit respecter les grandes orientations qui ont été énoncées par le ministre des Finances et dont le Conseil des ministres a été informé. Le Conseil du Trésor tiendra compte de ces orientations dans les différentes phases de préparation et sera accompagné par le ministère des Finances pour ce faire. La loi de Wagner (1910)⁵ sur la croissance constante des dépenses publiques dans les États de droit invite à une veille qui n'a jamais cessé afin de ne pas dépasser les limites permises par les résultats fiscaux possibles et prévus par les Finances. De plus, le ministère des Finances est aussi en quelque sorte un ministère « payeur », un répartiteur des sources de revenus en provenance des monopoles étatiques qui ont été mis en place au cours des années. Tant au gouvernement du Canada qu'au gouvernement du Québec, les revenus que procurent des Sociétés d'État constituent une part importante de la capacité de dépenser des gouvernements. Le ministère des Finances est l'administrateur de ces sommes en provenance des entités que Bernier et Farinas

explorent dans leur chapitre. Encore ici, le lien entre « le Trésor » et « les Finances » est étroit puisque c'est aussi le Conseil du Trésor qui fournira les avis invitant parfois le ministre des Finances à hausser le niveau d'attente de résultats financier de ces entités pour l'année à venir.

4 – LES DÉFIS

Le survol que nous avons effectué à date ne saurait être complet sans l'exploration d'une dimension prospective incontournable. En effet, dans le contexte contemporain de l'administration publique, les organismes centraux doivent faire face à un certain nombre de défis qu'il est utile d'explorer pour en comprendre les impacts et pour évaluer les grands enjeux auxquels le secteur public est confronté. Sans constituer une liste exhaustive, il est possible d'établir que ces défis posés aux organismes centraux comprennent leur force d'analyse et d'influence, la décentralisation, les facteurs de contrôle et le nouveau cadre législatif dans lequel ils sont appelés à contribuer.

⁵ La loi de l'économiste allemand Wagner (1892) postule que la croissance des dépenses publiques ou des besoins financiers des États est en croissance continue. Voir Gaudemet, Paul Marie et Molinier, Joël, *Les finances publiques*, Tome I, 7^e Édition, Paris, Montchrestien, 1992

4.1. La force d'analyse et d'influence des organismes centraux

Comme leur nom l'indique les organismes centraux jouent un rôle névralgique au sein de l'État et du gouvernement. Leur capacité d'influence est énorme. La somme de connaissances et de savoirs que recèlent ces organismes leur confère une capacité d'influence qui dépasse souvent la capacité de décision des élus pour qui ils sont à l'œuvre. Ces organismes centraux sont mis en place pour assurer la cohérence et le caractère univoque de la règle de droit de l'État. Ils fournissent une formidable capacité d'analyse qui est un des fondements de base de la continuité historique de l'État. L'ampleur des rôles de ces organismes laisse même apparaître une domination de ceux-ci par rapport aux émanations du corps législatif. En effet, il ne sera pas rare d'observer que des volontés politiques clairement et publiquement manifestées s'effondrent sur le mur de la raison et de l'analyse administrative. En d'autres termes, l'on dira souvent que la machine administrative a eue raison de la volonté des élus lorsqu'est venu le moment d'examiner les conséquences de l'adoption d'une politique dont les effets bénéfiques peuvent être loin derrière ses impacts négatifs. Plusieurs s'étonneront de constater leur place prépondérante dans l'appareil gouvernemental et la défense continuelle de l'espace qu'elle occupe. Nous entrons ici au cœur de la relation que Claude Morin analyse de façon éloquente dans son chapitre.

La raison de cette dichotomie est simple. C'est la force d'analyse des organismes centraux qui détermine la capacité d'influence dans l'appareil politico-administratif de l'État du modèle de Westminster quant aux rôles du politique et de l'administration publique. Cette dernière devient alors un élément essentiel pour soutenir la prise décision politique. Il importe donc aux organismes centraux de maintenir cette capacité. Car, dans les faits, c'est la compétence de l'analyse de l'administration publique qui finit par peser dans la balance et assurer la qualité de la décision à prendre.

En contrepartie, un troisième défi existe en lien avec cet équilibre entre fonction législative, fonction gouvernementale et fonction administrative. Les professionnels qui forment la capacité d'analyse des organismes centraux sont eux-mêmes à risque d'occulter l'intention du législateur en fournissant des analyses qui pourraient la tuer. La domination sur les élus par le savoir et la capacité d'analyse peut ainsi conduire à un abus d'influence dans le processus de décision. Cet élément de risque est d'autant plus réel qu'aucun comité de pairs ne sera appelé à juger l'argumentation soumise et les conclusions suggérées par cette analyse. Il reviendra alors aux élus,

particulièrement ceux et celles qui participent au travail et guident les organismes centraux de démasquer les biais de l'analyse et de rétablir les équilibres nécessaires.

4.2. Une décentralisation qui se heurte aux organismes centraux

Déjà dans deux chapitres (ceux de Pierre Bernier et de Luc Bernier et Luc Farinas), il a été question de décentralisation. Il est utile d'aborder à nouveau la question, mais cette fois sous l'angle des défis que la décentralisation pose aux organismes centraux. Le vocabulaire pour décrire ces réalités les met déjà en opposition et laisse entre voir des questions qu'il est nécessaire d'élucider.

Ainsi, dans le contexte du Québec et du Canada, l'ampleur du territoire et la répartition de la population exigent une décentralisation qui ne fait aucun doute, mais qui soulève continuellement une foule de questions lorsque vient le temps de l'appliquer au point de vue opérationnel. De par leur nature même, les organismes centraux sont généralement des obstacles à cette volonté périodiquement manifestée et énoncée par la fonction gouvernementale. La rationalité qui est à la base des politiques et des règles de ces organismes les conduit à adopter des positions qui sont d'abord guidées par une culture du résultat observable et mesurable. À travers cette façon d'aborder les politiques publiques, sont également abordées les notions d'équité et de justice. Pour ces organismes centraux, l'unité de direction et de commandement est une garantie d'atteindre ces objectifs. Ce qu'ils appelleront souvent une dilution du pouvoir dans les régions, par exemple, leur apparaît souvent comme trop d'occasions de déviance et de précédents qui finissent par créer une spirale inflationniste sur les coûts et la multiplication des critères de décision, ce qui, au final, pourrait laisser place à trop d'arbitraire.

Les organismes centraux ont généralement une culture de la territorialité qui se limite à s'assurer que tous peuvent avoir accès aux services et politiques de l'État. Tout au plus accepteront-ils une déconcentration du travail à réaliser sans pour autant aborder une quelconque décentralisation. La décentralisation implique un pouvoir de décision plus diffus et des contrôles qui soient davantage axés sur les résultats que sur les moyens pour y arriver. Les différents organismes centraux, pour eux-mêmes ou pour les ministères et organismes qui tombent sous leur coupole, ne privilégieront généralement pas cette direction.

C'est à la fonction gouvernementale que reviendra la responsabilité de proposer des mesures que les législateurs vont adopter pour assurer une

décentralisation de certains pouvoirs. Un exemple concret de cette décentralisation qui amène des processus différents nous est donné, au niveau canadien, où l'on a mis sur pied les agences régionales de soutien au développement et à la diversification économique au Canada atlantique, au Québec, en Ontario et dans l'Ouest. Ces organismes se voient dotés de règles qui leur évitent d'être soumis à des normes nationales uniformes. Au Québec, on a même créé un ministère des régions et des postes sous-ministériels dans chacune des régions administratives. De plus, on a fait notamment obligation pour la présentation d'une loi, d'un décret ou d'un règlement d'indiquer quels seront les impacts de la décision sur les régions et d'y inclure une clause d'application territoriale le cas échéant.

Ce qui est en cause ici, le défi à relever, c'est d'harmoniser la volonté d'un gouvernement de décentraliser ses foyers de décision alors que l'appareil n'est pas prévu pour fonctionner ainsi.

4.3 -Les facteurs de contrôles

Bien qu'un chapitre complet de cet ouvrage traite des contrôles, nous ne pouvons négliger le défi que cette fonction représente pour les organismes centraux, défi lié au rôle qui est le leur dans le système politico-administratif. Tel que nous l'avons déjà évoqué, les organismes centraux assurent la continuité des États de droit, l'application de la règle de droit et la continuité des institutions.

Les facteurs de contrôle des organismes centraux participent à la fois à cette nécessaire unité de l'action des gouvernements, mais aussi à une protection des individus et des organisations contre une utilisation abusive, sans être illégale, de cette règle de droit.

Le rôle « manomètre » des organismes centraux prévient les explosions de bonnes intentions, les effets pervers de lois intempestives ou encore d'un fonctionnement désordonné d'un État soumis aux humeurs du jour ou encore aux apparences de tempête montées de toute pièce par une presse devenue très habile à créer une réalité qui va le devenir en l'exposant au public.

Au plan financier, l'État est devenu au cours des ans très vulnérables aux variations financières, comme aux autres types de catastrophes possibles. Par exemple, une pandémie de grippe par exemple peut amener, à elle seule, une catastrophe financière pour un gouvernement. C'est pourquoi le Conseil du Trésor pourra aller jusqu'à demander à plusieurs ministères et organismes de présenter des plans de contingence et des ressources nécessaires pour y faire face. Tout comme le Conseil agira comme paratonnerre avant l'adoption

de tout projet de loi qui, dans son application, pourrait entraîner des dérives financières propres à compromettre les équilibres budgétaires prévus.

Les organismes centraux en général vont aussi souvent exercer une mission de protection de l'action gouvernementale, y compris contre elle-même. Ainsi, il faut savoir se prémunir contre les pressions politiques issues de la volonté d'intervenir pour donner satisfaction à des groupes particuliers, afin d'éviter des dérapages néfastes.

Par ailleurs, ce sont ces organismes centraux qui vont largement assurer la bonne transition et la continuité des actions d'un nouveau gouvernement. Cette continuité est un élément essentiel pour la reconnaissance extérieure des autres pays, gouvernements ou milieux financiers et industriels. En effet, tous ces milieux doivent instinctivement poser le diagnostic que peu importe le nouveau gouvernement en place, la règle de droit va primer. Qui plus est, au-delà de la règle de droit, ces acteurs externes doivent avoir confiance que tout ne sera pas chambardé. S'il va de soi que de nouvelles orientations seront prônées et mises de l'avant, il est nécessaire que l'État assure sa pérennité.

4.4 - Le nouveau cadre législatif

L'administration publique doit aussi composer avec un défi plus intangible, mais tout aussi exigeant. En effet, au-delà des organismes centraux qui assurent la régulation de l'État, il existe aussi dans les États de droit des lois qui font office de « mécanisme central » pour tout l'appareil d'État. C'est particulièrement le cas lorsque ce cadre de référence est modifié, que les nouveaux défis se posent.

4.4.1 - La Loi sur l'administration financière

La *Loi sur l'administration financière* sert de repère pour tous les administrateurs et gestionnaires ou même aux intervenants qui livrent les services. Cette loi est le pilier fondamental sur lequel vont s'appuyer ministères et organismes qui sont compris dans le périmètre comptable du gouvernement. Elle a pour objet d'établir le cadre de gestion des ressources financières des ministères et organismes et des entreprises du gouvernement. Elle prévoit les moyens par lesquels le gouvernement rend compte de sa gestion et précise l'information qui doit être fournie à cette fin à l'Assemblée nationale. Les règles établies pour la gestion budgétaire des ministères, organismes et entreprises du gouvernement sont ainsi définies par la loi. À cet égard leur application et leur portée universelle confèrent à la loi un caractère

« central » autant qu'elle ne souffre d'aucune interprétation qui pourrait être divergente.

Cette loi édicte également les fondements de la trésorerie du gouvernement et ses organismes et entreprises soumises. Le principe fondamental du fonds consolidé du revenu énonce que tous revenus de quelques sources que ce soit et sur lesquelles le Parlement a droit d'allocation, est toujours perçu par ministère des Finances. Cette disposition financière centrale correspond au principe que l'État forme un tout et que les autorisations de dépenses sont toujours accordées à des fins spécifiques par le législateur qui sera ainsi en mesure de demander des comptes et de contrôler.

Cet aspect de la *Loi* fait l'objet de très nombreuses contestations de la part des ministères et organismes « producteurs » de revenus et qui voient les autres unités « dépensières » de leurs efforts de production ne pas se soucier, en apparence, des efforts des autres pour produire ces revenus. De plus, cette conception du compte unique du gouvernement soulève un enjeu conceptuel fondamental pour les unités de production de services qui sont, elles, de plus en plus souvent tarifées. Puisque le ministère ou l'organisme en question fixe des taux pour les utilisateurs, ne serait-il pas normal que le résultat financier puisse être conservé par l'unité concernée pour de meilleurs ou d'autres services? S'il en était ainsi, le principe central du fonds unique pour tout le gouvernement s'en trouverait alors atteint et favoriserait ainsi un morcellement du gouvernement en plusieurs unités autonomes disparates.

La *Loi sur l'administration financière* prévoit cependant que de tels fonds à fin déterminée peuvent exceptionnellement exister sur autorisation du Conseil du Trésor. Au moment où se pose de plus en plus la question du « lien » entre les tarifs imposés et l'affectation des contributions recueillies, il existe une forte pression pour que toute contribution spécifique pour un service spécifique soit affectée à une fin non moins spécifique et visible pour le contribuable. Cette tendance lourde, héritée de l'école américaine du « public choice » en administration publique répond également d'un très fort courant d'individualisme au niveau des gouvernements. L'individualisme des fonds à fin déterminée correspond à cet égard à une certaine perte du sens collectif des administrateurs publics élus de ne pas faire de choix pour plutôt les laisser entre les mains des contribuables qui paient et qui souhaitent un retour tout aussi individuel sur leur contribution.

Ce grand débat entre les tenants d'un fonds unique avec autorisation spécifique de dépenses et les militants des fonds dédiés à fin déterminée correspond à des écoles de pensée en administration publique et en science politique. Ainsi, en réponse à une société qui fonde son développement sur la

dynamique des lois du marché, plusieurs énoncent cependant qu'il ne faut justement pas céder à la création d'une « société de marché ». Pour ces derniers la responsabilité de l'État n'est pas uniquement de soutenir la création de la richesse mais aussi d'en assumer la responsabilité correspondante, soit celle de la répartition de cette richesse. Des lois comme celle sur l'administration financière, constituent une assise incontournable pour assumer cette responsabilité.

4.4.2 - La Loi sur l'administration publique

La *Loi sur l'administration publique* adoptée en 2000 fixe des bornes uniformes à appliquer pour tous les ministères et organismes du gouvernement en matière de gestion et de reddition de comptes pour la prestation de services aux citoyens et aux entreprises. Cette loi impose donc un cadre de gestion uniforme axé sur les résultats et le respect du principe de la transparence dans la prestation de services, d'où son caractère central. Dans un État de droit qui a multiplié sa présence dans à peu près tous les secteurs d'activités de la vie collective, il va de soi qu'un cadre devait s'imposer pour assurer à la fois l'accès réel aux droits définis par le législateur et aussi une façon d'administrer qui permet d'en mesurer l'efficacité et la qualité.

Cette *Loi sur l'administration publique* constitue le manuel de base qui est imposé à toutes les unités du gouvernement quant à la façon d'opérer dans l'appareil gouvernemental. Ce cadre d'opération est fondé sur la notion de résultats observables et mesurables. Il détermine de ce fait des objectifs de performance pour l'évaluation des services rendus. Il rend aussi imputables les dirigeants d'unités quant aux contrôles relatifs à la gestion axée sur les résultats. La loi assure finalement à l'Assemblée nationale que toute l'information pertinente lui sera fournie quant aux activités de l'administration gouvernementale.

La *Loi sur l'administration publique* détermine également les paramètres applicables aux conditions de travail de ses dizaines de milliers d'employés. L'organisation bureaucratique et systématique du travail à réaliser dans ce modèle d'État peut cependant être aussi conditionnée par des mesures de souplesses organisationnelles applicables selon d'autres règles. Ce cadre universel de gestion gouvernementale applicable à tous fait aussi appel à la notion de devoirs pour les cadres et gestionnaires dans la prestation de services aux citoyens.

Les enjeux soulevés par cette loi cadre et son application dépassent la simple notion de prestation de services à rendre. Elle implique une nouvelle façon de faire sur des bases redéfinies qui sont directement inspirées du

secteur privé. Les notions de performance, d'entente de gestion et même de contrat de performance sont des notions et des principes importés de l'administration privée. Ces notions induisent la nécessité de développer des indicateurs de performance pour pouvoir mesurer, évaluer voire comparer. Cela ne peut toutefois se faire de façon mécanique puisque, dans le contexte nord-américain, l'État québécois par exemple doit assumer des responsabilités liées à sa spécificité qui ne se retrouvent pas ailleurs. Il devient alors plus difficile de comparer tous les aspects de la performance avec celle d'autres États aux dimensions fortes différentes, notamment aux plans de la culture et des choix sociaux et économiques.

Le Québec n'est pas le seul État à s'être doté d'une telle loi. Toutefois, une chose demeure, la *Loi sur l'administration publique* constitue au Québec, une pierre d'assise qui nous instruit sur la nature et le type de services que le gouvernement offre aux citoyens et aux entreprises. Pour quiconque veut saisir la vraie nature d'un État, sa loi sur l'administration publique donne le substrat de son rayonnement et lève le voile sur sa façon d'aborder les questions d'administration dans le secteur public, dans toute sa complexité.

CONCLUSION

Les organismes centraux jouent donc un rôle essentiel pour assurer la continuité et le respect des principes fondamentaux de l'administration publique dans les états de droit. Tant au niveau de la législation que la politique financière du gouvernement ou encore le respect des équilibres prévus, les organismes centraux sont des piliers qui témoignent de la rigueur et de la continuité des fondements de l'État. Pour tout acteur extérieur, cette garantie est essentielle au développement d'un lien de confiance quelque soit le gouvernement du jour.

Tout comme l'honnêteté et la probité des ressources humaines œuvrant en administration publique, les organismes centraux et les grandes Lois d'encadrement du fonctionnement de l'État jouent un rôle essentiel pour assurer l'intégrité des différents rôles de l'État. Le respect des règles qui assurent une bonne gestion des ressources humaines et financières permet également d'assurer une imputabilité et une reddition de compte non moins essentielles à la crédibilité de l'État.

La confiance qui doit émaner des institutions publiques dans les États de droit pose en effet de nouveaux défis aux administrateurs publics de tous les

niveaux. Tout comme le sont également les questions relatives à l'éthique qui se soulèvent au niveau des pratiques administratives pour les prochaines années. Les principes et les règles formelles de gestion étant bien établies et gérées au niveau des organismes centraux en particulier, il convient dorénavant d'aborder le vaste domaine de l'éthique pour s'assurer que l'État de droit affiche un visage qui inspire la confiance.

Les taux alarmant de non-participation aux élections générales témoignent de davantage qu'un simple malaise passager. C'est là aussi un champ de connaissance de l'administration publique qui interpelle les acteurs et les spécialistes du savoir de tous les horizons.

BIBLIOGRAPHIE DE RÉFÉRENCE

Bourgault, Jacques, Administration publique et management public : expériences canadiennes, Québec, Les publications du Québec, 1997, 430 p.

Bergeron, Gérard, L'État en fonctionnement, Paris, L'Harmattan, c1993, Québec, PUL, 170 p.

Borgeat et al., L'administration québécoise, organisation et fonctionnement, PUQ, Québec 1982, 268 p

Bauer, Julien in Tremblay P. et al., Les administrations centrales : la jonction du politique et de l'administratif, PUQ, Québec, 1997, 423 p.

Fortin, Luc, Les organismes centraux : leurs rôles, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, service de recherche, 1989, 1 v.

Gélinas André, L'administration centrale et le cadre de gestion : les organisations, les agences, les appareils centraux, Québec, PUL, 2003, 724 p.

Gow, J. I., Introduction à l'administration publique, Boucherville, G. Morin, 1993, 322 p

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES VALEURS ET L'ÉTHIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE, « De solides assises », rapport du groupe de travail, Ottawa, centre canadien de gestion, 996, (réimpression en 2000).

Mercier, Jean, L'administration publique : de l'École classique au nouveau management public, Québec, PUL, c2002, 518p.

Rouillard, Christian, L'innovation managerielle et les organismes centraux au Québec, Québec, nnam v.2, 2003, p.209-226.

Schwartz, Herman, M., Public choice theory and public choices, Bureaucrats and State reorganization in Australia, Denmark, New-Zealand and Sweden in the 1980' Administration and Society, vol. 26, mai 1994, p. 48-77