

**LA TRANSITION DES INSTITUTIONS**

**ET**

**DES ADMINISTRATIONS**

**(exposé fait au Congrès du Bloc québécois)**

Jean-Claude Deschênes  
École Nationale d'Administration Publique

Montréal  
8 avril 1995

## LA TRANSITION DES INSTITUTIONS ET DES ADMINISTRATIONS

### Introduction

Traiter de la transition des institutions politiques et des administrations en une quinzaine de minutes peut relever de l'inconscience ou attester une grande témérité. C'est pourtant le défi à relever dans le cadre de notre atelier. Il est toutefois possible d'aborder cette double thématique grâce à la qualité des personnes-ressources qui sont avec nous ce matin et grâce au nombre et à la diversité des membres de l'atelier.

Pour ma part, avant de traiter de la transition comme telle, je voudrais brièvement évoquer devant vous la toile de fond générale qui caractérise l'ensemble des États contemporains dans nos sociétés industrialisées. Par la suite, m'inspirant de la théorie de l'État de l'un de nos plus brillants penseurs politiques, monsieur Gérard Bergeron, je décrirai les diverses facettes de l'organisation de l'État qu'il faut prendre en compte dans l'optique d'une transition. Finalement, j'aborderai quelques-uns des principaux défis que présente la transition en ce qui a trait aux administrations, aux effectifs et aux organisations qui les représentent ainsi que certaines conditions pour réussir des changements d'une telle envergure.

### Tendances généralisées dans les États contemporains

Sous la pression de l'évolution socio-culturelle et du pluralisme des valeurs, du développement des technologies, de la mondialisation des échanges économiques, de la déstructuration des emplois et de la crise des finances publiques ainsi que de l'endettement des États, tous les pays industrialisés procèdent à des réformes profondes.

Comme le souligne une étude récente de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique, deux grandes tendances se dessinent dans l'ensemble des États:

"-des réformes destinées à ajuster la taille et la structure du secteur public par des mesures destinées à le dégraisser, le rendre davantage compétitif, moins centralisé et pouvant offrir un meilleur choix.

-des efforts visant à améliorer la gestion du secteur public, en renforçant l'efficacité des fonctions de gestion, notamment financière, du personnel, de la performance et de la réglementation"<sup>1</sup>

Avant même d'analyser les divers aspects de la transition anticipée d'institutions et d'effectifs, il faut se rappeler que la dite transition est appelée à s'effectuer sur une toile de fond, une conjoncture déjà fortement turbulente.

---

<sup>1</sup>O.C.D.E., Évolutions dans la gestion publique, 26 mai 1994, p.11.

Partout, y compris dans l'Administration canadienne et québécoise on assiste aux changements suivants:

- limitation ou réduction de la taille des services de l'État
- plafonnement des dépenses salariales et réduction du recrutement
- décentralisation à diverses instances régionales et locales, par délégation de pouvoirs ou par déconcentration
- volonté d'améliorer la relation avec les citoyens-clients (chartes, guichets uniques, rapports publics plus étoffés, etc.)
- allègement des réglementations
- modification de la gestion, mettant l'accent sur les résultats et la reddition des comptes plutôt que sur l'application de règles et de procédures
- informatisation et revue de l'organisation du travail qui bouleversent les processus de travail et les effectifs
- réalignement des relations patronales-syndicales et revue des conventions collectives.

De fait, une analyse de 1993 démontre que 23 des 24 pays membres de l'O.C.D.E. ont entrepris depuis 1989 d'importantes

réformes dans la gestion des affaires de l'État. Pour l'emploi et les effectifs, la question est de taille car l'emploi gouvernemental représente souvent près et parfois plus de 20% de l'emploi total et, selon les pays, les dépenses publiques totalisent de 30% à 50% du produit intérieur brut.

Et l'importance de ce sujet ne se limite pas aux effectifs des administrations publiques car, comme le souligne Arturo Israël, de la Banque Mondiale : "Un pré-requis vital pour un développement réussi du secteur privé est l'existence d'un secteur public modernisé et hautement efficace".<sup>2</sup>

### Les composantes du système politique

Pour une analyse de la transition des institutions, rien n'est plus utile que le modèle d'organisation de l'État développé par le politologue de chez-nous, Gérard Bergeron. Celui-ci distingue d'abord trois niveaux: celui de la société civile (citoyens, groupes, média, partis, etc.), celui du régime politique (chef de l'État, agents de contrôle constitutionnel, agents de sécurité externe et interne et agents de représentations) et celui de la gouverne proprement dite.

---

<sup>2</sup> Israël, Arturo (Banque Mondiale et Corporation Financière Internationale), Le nouveau rôle de l'État, ses aspects internationaux, Bath, U.K., septembre 1990.

Le régime politique ne retient pas l'attention de ma présentation. Dans une société démocratique, l'arrangement de ces fonctions est de grande importance. Ce sont des fonctions vitales mais des experts, en d'autres temps, devront examiner les questions reliées aux institutions qui constituent l'essentiel du régime, soit le chef de l'État, la Cour suprême, l'armée et les ambassades. Ces instances, de par leur particularité et leur lien au régime politique lui-même ont déjà retenu l'attention de la Commission Bélanger-Campeau mais elle devraient être approfondies dans le cadre d'une analyse spécifique à la transition.

Quant à l'Administration à laquelle nous allons nous attarder, on y compte 75,000 personnes, employées de l'administration fédérale et oeuvrant au Québec. Ces effectifs représentent moins de 20% des effectifs canadiens et de ce nombre, moins de la moitié est nommée en vertu de la Loi de la fonction publique du Canada, (soit entre 30,000 et 35,000). Les autres employés relèvent de sociétés d'État (v.g. Radio-Canada, Télé-film, etc.) ou sont des membres de l'Armée canadienne ou de la G.R.C..

Pour tous les effectifs fédéraux, le gouvernement du Québec a déjà pris des engagements. "Tous les fonctionnaires et employés fédéraux qui résident au Québec pourront s'ils le désirent, devenir employés du gouvernement québécois"<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Gouvernement du Québec, Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec, article 13.

Il faut rappeler, en parallèle, l'ampleur du secteur public québécois. L'effectif total qui émerge aux fonds publics du Québec s'élève à 434,000 employés. Le réseau de la santé et des services sociaux en compte 174,000, les réseaux de l'éducation 153,000, les sociétés d'État, 47,000 et la fonction publique, au sens strict 60,000. C'est dire l'importance de l'organisation publique de l'État du Québec. En réalité, l'organisation touche encore plus de personnes car ces données sont exprimées, en ayant transformé les occasionnels et les temps partiels en équivalents à temps complet.

La transition des administrations vise à répondre à la question suivante: que faut-il intégrer, qui faut-il intégrer et comment peut-on intégrer quelque 75,000 employés fédéraux à l'organisation générale du Québec, dans l'hypothèse d'un Québec souverain?

La transition des effectifs de la fonction publique fédérale à la fonction publique québécoise devra prendre en compte plusieurs considérations majeures.

En premier lieu, on devra distinguer la fonction publique fédérale proprement dite de celle des sociétés d'État. Ainsi le cas de la Société Radio-Canada, de Via-Rail, de Téléfilm-Canada ou des Ports de Montréal et d'autres organisations de ce type feraient sans doute l'objet d'intégration distincte, d'autant plus que le sort

de ces employés sera associé aux négociations entre gouvernements au sujet du transfert des actifs de ces sociétés. Il faudra en outre prévoir ce que sera le statut éventuel de tels organisations au sein de l'État québécois: tous ces organismes conserveraient-ils un statut juridique autonome? seraient-ils intégrés à des organismes québécois similaires? seraient-ils intégrés dans un ministère québécois ou encore seraient-ils privatisés ou même abolis?

Dans le cas des fonctionnaires des ministères, régis par la Loi de la fonction publique du Canada, il faudra, ici aussi traiter distinctement les activités où l'expertise fédérale est unique. Pensons à des spécialités comme celles de l'homologation des pesticides, au contrôle des aliments et drogues, au contrôle des activités nucléaires, etc. Il y a sans doute là matière à réflexion pour éviter une discontinuité des services essentiels à la sécurité des populations. Il me semble que seul un examen pragmatique, cas par cas, permettrait de concilier les impératifs d'une transition réelle et le maintien des expertises requises pour la bonne marche de nos sociétés sophistiquées. Ce n'est qu'une fois certains principes admis à l'égard de la transition politique, au global, qu'on pourrait procéder à de tels examens et sans doute éventuellement à certains arbitrages.

Les effectifs fédéraux oeuvrant en Outaouais constitue un cas particulier et sensible. Ces employés constituent un nombre

important. En outre, des résidents québécois oeuvrent à Ottawa alors que des résidents ontariens travaillent dans des services gouvernementaux situés du côté de Hull-Gatineau.

Le gouvernement du Québec s'est engagé à reconnaître Hull comme le troisième centre administratif québécois, après ceux de Québec et de Montréal. Des études sont actuellement en cours, chez le ministre québécois à la restructuration, pour préciser l'impact économique et administratif du rapatriement d'effectifs fédéraux dans cette région. Cette question, déjà complexe en soi, est d'autant plus importante que d'autres pressions se font sentir de la part de l'ensemble des régions du Québec pour accentuer la décentralisation des pouvoirs publics vers les régions et même les municipalités. Il va de soi que pour cette région, des mesures particulières devraient être prises pour ne pas déstructurer l'économie générale de la région. Le gouvernement québécois devrait aussi préciser l'essentiel de ce qu'il entrevoit comme services gouvernementaux conservés ou réaménagés dans la région.

Il demeure enfin que plusieurs activités pourront être intégrées aux ministères québécois concernées, soit pour en finir avec des duplications, soit pour mieux coordonner des programmes actuellement gérés par deux gouvernements. On pense ici,

par exemple, à la Main d'oeuvre, à la Santé et aux Services Sociaux, au Revenu, aux Communications, à l'Environnement, aux Forêts, etc. En tel cas, les opérations ressembleraient à des intégrations comme celles déjà réalisées pour l'Immigration ou le Revenu.

Ce dernier cas est particulièrement riche d'expérience puisqu'il s'agissait alors d'intégrer dans la fonction publique québécoise un grand nombre d'effectifs fédéraux et ce, pour l'application d'une loi fédérale. De telles expériences, bien que rares, devraient être documentées avec soin pour en tirer toutes les leçons utiles.

La question de la transition et plus précisément celle de l'intégration des effectifs soulève inévitablement des interrogations sur la sécurité d'emploi. Ce sujet soulève déjà les passions et ce, dans beaucoup de pays. Il est associé étroitement aux idéologies politiques et économiques, aux réformes gouvernementales et aux compressions budgétaires. On a fortement tendance à en faire un débat de relations patronales-syndicales, la sécurité empêchant de procéder rapidement aux équilibres budgétaires.

A mon avis, c'est une grave erreur de perspective. La question de la sécurité d'emploi dans le secteur public n'est pas uniquement, ni surtout reliées à la dynamique des relations patronales-syndicales. Elle est profondément associée à l'impartialité, à la

neutralité et à l'intégrité de la fonction publique. On a déjà connu et on connaît trop de régimes politiques dans le monde où l'appartenance partisane et les aléas électoraux ont plus de poids que la compétence pour l'emploi dans l'administration publique. Là où une certaine forme de sécurité d'emploi n'existe pas dans les gouvernements, on observe généralement que le régime de la partisanerie prévaut. Alors s'y glissent le copinage et le népotisme. Le patronage et la corruption se substituent progressivement à la compétence, à l'impartialité et à l'intégrité, tant dans la prestation des services que dans la gestion des fonds.

### Des conditions de réussite

Les administrations publiques sont beaucoup plus habituées qu'on l'imagine généralement à des changements organisationnels. Depuis de nombreuses années, des milliers d'employés ont été affectés par des restructurations ministérielles, des diminutions d'effectifs, des relocalisations géographiques ou des changements de statuts ou d'employeurs. Il existe déjà une grande expérience à cet égard et il en résulte une certaine compréhension des conditions à respecter pour réussir de telles opérations et ce, en assurant à la fois l'efficacité organisationnelle et le respect des personnes

Les risques sont nombreux certes mais, mieux connus, ils peuvent être surmontés. Agir comme "éléphant en magasin de

porcelaine" entraînerait à coup sûr des injustices, des inefficacités, des conflits sociaux, des pertes de personnel qualifié et motivé, une irresponsabilité, une passivité avec, au bout du compte, une diminution de la qualité des services aux citoyens. Les opérations de transition doivent être réalisées avec finesse, équité, transparence, précision et détermination.

Aux fins de la réflexion des tables-rondes de notre assemblée, je me permets de dresser une liste de certaines conditions, à mon avis essentielles à la réussite d'opérations de l'envergure envisagée par la transition intergouvernementale d'administrations publiques.

- 1- Définir une politique-cadre concernant les principes d'action qui guideront l'ensemble de l'opération et la faire connaître
- 2- S'assurer du support constant de la volonté politique, au plus haut niveau.
- 3- Planifier l'opération avec soin et précision, en partant d'un inventaire exhaustif des services, des activités et des effectifs impliqués
- 4- Constituer un comité de suivi au plus haut niveau de l'administration publique, incluant le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les Affaires intergouvernementales et l'Office des ressources humaines.

5- Mandater, à temps complet, et exclusif, une équipe opérationnelle de gestionnaires séniors, expérimentés, axés sur les résultats plutôt que sur les règles et les procédures habituelles et capables de dénouer des imbroglios administratifs et humains.

6- Impliquer les instances syndicales représentant les effectifs visés et mettre au point des accords-cadres sectoriels.

7- Prévoir divers comités d'experts et de juristes, au service de l'équipe opérationnelle et intégrée aux travaux de celle-ci.

8- Prévoir des services d'aide et de support pouvant venir en aide aux effectifs affectés par les restructurations, ainsi qu'aux conjoints s'il y a lieu.

9- Porter une attention particulière à la question des retraites, évitant abus ou injustice ainsi qu'aux problèmes reliés à des déménagements.

10- Prévoir des programmes intensifs et diversifiés d'accueil et d'intégration, de formation et d'adaptation (gestion, technique, langue, etc.)

11- Assurer l'équité dans la sélection et la promotion des gestionnaires et des experts, avec mécanismes de supervision et même d'appel.

### Conclusion . . . intérimaire

L'administration publique, tant québécoise que canadienne, est reconnue dans le monde comme étant de grande qualité, respectueuse des lois, loyale aux gouvernements et dédiée aux citoyens. Le défi de la transition est d'assurer le maintien de la qualité de cette fonction publique et la qualité du service aux citoyens. L'expérience des instances gouvernementales concernées et celle des organisations représentant les effectifs sont garantes de la possibilité de relever le défi des transitions.

Des turbulences ont déjà été surmontées. Des changements majeurs ont déjà été vécus. L'ampleur de la transition envisagée est sans pareille mais d'autres administrations dans le monde ont aussi connu des changements considérables. Je songe à la France avec sa régionalisation, à la Grande-Bretagne avec ses agences, à l'Espagne aussi, par exemple, qui a transféré il y a deux ans 200,000 fonctionnaires du gouvernement central espagnol aux provinces autonomes.

Il ne s'agit pas d'opérations impossibles. Bien au contraire. Il faut s'assurer d'y retrouver la détermination d'une volonté politique, la finesse du psychologue, la précision de l'ébéniste ou du neurochirurgien et le sens de l'équité du sage.