

8 mars 1995, Québec

Allocution devant la fonction publique

Mesdames et messieurs,

C'est la première fois depuis que la population nous a confié la direction des affaires de l'État que j'ai le plaisir de m'adresser directement aux femmes et aux hommes qui font carrière dans la fonction publique québécoise. Je voudrais donc profiter de l'occasion, d'abord, pour rappeler les grands axes de l'action gouvernementale et, ensuite, pour préciser les attentes de mon gouvernement à l'égard de sa fonction publique.

Cela ne surprendra personne que je souligne, au départ, le rôle indispensable que joue la fonction publique dans la conduite des affaires d'un État moderne. Au Québec, comme dans les autres sociétés développées, le gouvernement tient une place centrale non seulement dans le maintien de l'ordre public, mais également dans la production et la distribution d'un très grand nombre de services, dont plusieurs sont essentiels au bien-être de la population. À cette fin, le secteur public québécois mobilise l'énergie d'environ un demi-million d'employés, dont quelque 60000 dans la fonction publique proprement dite. En réalité, le gouvernement du Québec constitue, et de loin, la plus grande de nos entreprises québécoises.

C'est donc dire l'importance de la bonne gestion dans une entreprise d'une telle dimension. Heureusement, le Québec peut compter sur une fonction publique de grande qualité. Compétente, intègre et loyale, notre fonction publique peut se comparer à celle de n'importe quel autre pays. L'ayant fréquentée de près à divers titres depuis plus de trente ans, je puis personnellement en témoigner en connaissance de cause.

Les grands axes de l'action gouvernementale

Lors de la présentation publique du Conseil des ministres, j'ai insisté sur un certain nombre de lignes directrices qui devaient orienter l'action du nouveau gouvernement. Vous me permettrez de les reprendre ici ce soir afin d'en préciser les principales répercussions sur l'action quotidienne de l'Administration.

L'importance des régions

Le premier de ces grands axes, c'est l'importance accrue que nous voulons accorder aux régions et aux réalités régionales. Cette volonté s'est manifestée notamment par la création des délégués régionaux et la nomination d'un ministre d'État au développement des régions. Je suis sûr que vous avez déjà pu constater que ces nouveaux arrivés ne passent pas inaperçus et que leur présence se fait partout sentir. Cela peut déranger des façons de faire traditionnelles et bouleverser des habitudes bien établies; mais cela est voulu et il faudra s'en accommoder.

Les travaux des commissions régionales sur l'avenir du Québec ont démontré de façon éclatante la volonté des régions d'acquiescer plus d'influence sur la conduite de leurs propres affaires. Le thème de la décentralisation, en effet, est celui qui, de tous les sujets, est revenu

le plus souvent devant les commissaires. C'est avec grand intérêt qu'on envisage un Québec souverain dans lequel les instances locales et régionales ont la possibilité d'exercer des pouvoirs réels sur un grand nombre de sujets qui les concernent mais qui relèvent présentement des gouvernements supérieurs. Jusqu'à maintenant, on avait assez peu insisté sur cette conséquence heureuse du projet souverainiste, et nous aurons certainement l'occasion d'en parler abondamment au cours des mois qui viennent. Mais même dans le cadre constitutionnel actuel, il y a place pour une présence accrue des régions dans la prise de décision gouvernementale.

À cet égard, j'aimerais vous inciter à vous montrer accueillants envers cette nouvelle réalité. Je sais que, depuis quelques années, la plupart des ministères ont mis sur pied des bureaux régionaux, s'ouvrant ainsi à la réalité des régions. Mais je sais aussi que la centralisation n'en est pas morte pour autant, et que la tentation reste forte de tout décider du centre et dans une perspective « nationale ». Je vous exhorte donc à faire l'effort nécessaire pour intégrer dans vos schèmes de décision les volontés exprimées des régions. Vous devez vous assurer, d'abord, que vous avez une connaissance précise de ces volontés: elles existent, et elles s'expriment de plus en plus clairement par l'intermédiaire des structures régionales et des délégués régionaux. Vous devez donc les connaître. Vous devez ensuite faire le nécessaire pour en tenir compte dans vos processus de décision. Cela ne se fait pas automatiquement: vous devez vous assurer que, lorsqu'il y a des arbitrages à faire, on privilégie le point de vue de la région plutôt que celui de l'appareil central.

La flexibilité des politiques

L'importance de bien refléter dans nos politiques la diversité des régions m'amène à vous parler du deuxième grand axe de l'action gouvernementale, qui vient compléter le premier: la fin du mur-à-mur.

Je n'ai pas à vous rappeler la préférence que les gouvernements issus de la Révolution tranquille ont toujours eue pour des normes nationales et uniformes. À plusieurs égards, cette uniformisation constituait d'ailleurs un progrès puisqu'elle permettait aux régions défavorisées de recevoir les mêmes services publics que les régions les plus riches. C'est ainsi que nous avons eu, à l'échelle du Québec, les mêmes taux d'électricité, les mêmes salaires pour les professeurs ou les infirmières ou les autres employés du secteur public, les mêmes normes pour l'aide sociale et les autres politiques d'aide gouvernementale. C'est un acquis que, pour l'essentiel, nous ne voulons certainement pas remettre en question. Mais il n'est pas nécessaire pour cela que tous les programmes s'appliquent partout de la même façon. Il est possible d'adapter les politiques aux besoins différents des régions et, dans certains cas, des groupes d'individus. Lorsque la chose est souhaitable, elle doit pouvoir se faire.

Je suis parfaitement conscient du fait que la fin du mur-à-mur peut poser des problèmes délicats à ceux qui administrent les programmes gouvernementaux. Il y a un danger en effet que la flexibilité puisse verser dans l'arbitraire. Je suis cependant convaincu que nos gestionnaires ont la compétence et l'intégrité voulues pour administrer des programmes qui ne sont pas nécessairement exactement les mêmes d'une région à l'autre.

La capacité de bouger

La troisième directive que j'ai donnée, c'est celle de bouger et de régler rapidement les problèmes. Le sentiment que tout est bloqué, que tout est lourd, que tout est compliqué et que, par conséquent, rien ne peut se régler rapidement est un sentiment hélas ! trop répandu dans l'administration publique. Personnellement, je crois qu'au contraire il est possible de bouger rapidement, si seulement on est capable d'en reprendre le goût !

J'avoue que, quelques fois, il m'arrive à cet égard non pas de perdre confiance, mais de perdre patience. Je ne suis pas complètement satisfait des progrès que nous avons faits à ce chapitre depuis septembre dernier. Les choses sont encore beaucoup trop lentes à mon goût et je suis certain qu'on y a possibilité de faire mieux. Je vous demande donc à tous de faire un effort spécial pour accélérer de façon notable la marche des choses et le règlement des questions en suspens. Nos processus pourraient facilement être accélérés si chacun se faisait un devoir d'abrèger au maximum les délais inévitables.

Trop souvent, on dirait que, dans le secteur public, le temps n'a pas d'importance. Or ce n'est pas vrai. Pour l'entreprise qui fait une demande ou pour le citoyen qui s'adresse à l'État, le temps de réponse a souvent une importance primordiale. Il faut en être conscient et agir en conséquence.

Même s'il est souvent plus facile de faire traîner les choses, ou de se relancer la balle entre services ou ministères, je vous demande donc de vous faire un devoir de régler les problèmes dans les plus courts délais possibles. Ayez à cœur d'agir avec célérité et de voir à ce que chaque dossier chemine rapidement. Ayez le résultat en tête. Soyez efficaces. À ce propos, j'aimerais que vous portiez une attention toute spéciale à l'organisation du travail des fonctionnaires de premières lignes. Trop souvent, les responsabilités attribuées à chaque fonctionnaire sont tellement fractionnées que, pour répondre à une demande, il faut que le dossier passe, plusieurs fois, d'un fonctionnaire à l'autre. Chacun fait son petit bout de travail, mais aucun n'a l'autorité nécessaire pour régler directement le problème. Il en résulte des délais considérables. Ce phénomène n'est pas propre à la fonction publique, et on le retrouve dans plusieurs grandes entreprises. Mais il y a un moyen d'en minimiser les conséquences par une réorganisation judicieuse de l'organisation du travail. Par la « réingénierie des processus » comme on dit dans la littérature administrative. Je vous demande donc de revoir vos procédures de façon à ce que la plus grande proportion possible de demandes en provenance des citoyens puisse être traitées directement par une seule instance ayant tous les pouvoirs nécessaires pour y donner une réponse immédiate. De cette façon, on pourrait réduire dramatiquement les délais de réponse, tout en valorisant le travail de nos fonctionnaires de premières lignes. Un tel changement ne peut se faire en un jour, et pourrait requérir la collaboration des syndicats mais je souhaite qu'il puisse s'effectuer aussi rapidement que possible.

Le service aux citoyens

De cette façon, vous fournirez à vos concitoyens le service de qualité qu'ils sont en droit d'attendre de leur fonction publique. Car le citoyen, c'est votre client. Et vous devez bien le servir.

Récemment, on a porté à ma connaissance le dernier Rapport annuel du Protecteur du citoyen qui met particulièrement l'accent sur les règles à suivre pour améliorer la qualité du service aux citoyens. J'ai trouvé qu'il y avait là d'excellentes suggestions que je vous invite à suivre. En cette période de restrictions budgétaires, il faut porter une attention particulière à cet aspect de la gestion publique, afin que le citoyen ne soit pas le premier visé par les coupures de services, ou par une dégradation de la qualité des services reçus. J'ai confiance que vous saurez vous montrer capable de concilier la rationalisation des programmes avec le maintien de la qualité du service aux citoyens.

La responsabilisation des gestionnaires

Évidemment, ça ne sera pas facile. Aucune des tâches auxquelles j'ai fait allusion jusqu'ici ne sera facile. Mais je n'ai aucun doute que vous êtes capables de relever avec succès chacun de ces défis. Pourvu, me direz-vous, que l'on vous en donne les moyens. Et c'est précisément ce que nous avons l'intention de faire, ce que nous avons, d'ailleurs, déjà commencé à faire. Nous voulons responsabiliser chacun de nos gestionnaires, nous voulons les « habilitier », dans le sens du mot anglais « empowerment », leur donner les moyens d'agir.

Déjà, ma collègue la Présidente du Conseil du trésor, madame Pauline Marois, a annoncé un certain nombre de mesures concrètes qui vont toutes dans ce sens et qui, à terme, auront une grande portée. Permettez-moi d'en faire ici une brève revue.

L'allègement des contrôles

À peine un mois après notre arrivée au pouvoir nous avons adopté toute une série de modifications aux règlements du Conseil du trésor pour alléger substantiellement les contrôles que celui-ci exerçait sur les ministères. On en était rendu, vous vous en souviendrez, à contrôler les mallettes et les agendas ! Même s'ils ont été adoptés rapidement, ces changements ont quand même été substantiels (la preuve qu'on peut agir à la fois vite et bien) puisqu'il en est résulté une baisse de 25% des demandes hebdomadaires au Conseil du trésor. Ceux d'entre vous qui sont familiers avec cet aspect des choses pourront témoigner de la baisse de frustration et de la hausse de productivité qui ont été générées par ce premier changement.

Mais ce n'est qu'un début. Des travaux sont en cours, qui devront aboutir d'ici le premier avril, afin de poursuivre cet allègement des contrôles, notamment en ce qui concerne les ressources informatiques, la gestion des occasionnels, la location des espaces et la gestion des ressources humaines. À la suite de quoi, le Conseil du trésor pourra revenir à ses fonctions essentielles de gestion générale des grands systèmes administratifs.

Un cadre budgétaire stable

La deuxième grande innovation que nous avons mise en place, c'est l'instauration d'un cadre budgétaire stable. Par la mise en place de ce qu'on a appelé les « budgets fermés », nous avons garanti aux ministères qu'en échange d'un engagement de leur part à respecter leur budget et à autofinancer leurs nouveaux développements, ils auront l'assurance de pouvoir

dépenser tous les crédits qui leur auront été attribués en début d'année. Finies donc les péremptions arbitraires de crédits décrétées en cours d'exercice! Cette stabilité du cadre budgétaire, si elle réussit à s'implanter dans les mœurs, aura des répercussions révolutionnaires sur la manière de gérer des ministères, Car elle s'accompagne d'une plus grande latitude donnée aux ministères quant à l'utilisation de leur enveloppe budgétaire. Ainsi, chaque gestionnaire deviendra véritablement responsable de la bonne utilisation des fonds publics qui lui sont confiés. S'il peut générer des économies grâce à des gains de productivité, il pourra les réutiliser pour améliorer les services dont il est responsable. Évidemment, il ne sera pas facile d'assurer la stabilité complète du cadre budgétaire. Des événements imprévus peuvent survenir, et à cet égard, la volonté du gouvernement fédéral de régler son problème financier en diminuant ses transferts aux provinces compliquera d'autant notre tâche. Mais nous sommes déterminés à faire tout en notre possible pour faire un succès de cette nouvelle façon de procéder.

Le dialogue avec les employés

Les budgets fermés imposent naturellement des contraintes importantes et ne sont possibles que si l'on réussit à faire des économies pour compenser ce qu'on appelle « les coûts de système ». Inévitablement, les employés de l'État seront touchés, dans la fonction publique comme dans les réseaux. C'est pourquoi nous avons résolu de les mettre dans le coup. Sous l'impulsion de madame Marois, bon nombre d'ententes cadres ont été signées avec nos syndicats afin de permettre un dialogue fructueux non seulement à des tables centrales ou sectorielles, mais surtout au niveau de chaque ministère ou de chaque institution afin de régler les problèmes au niveau même où ils se posent. Ces ententes cadres sont symboliques de l'esprit de dialogue qui anime le gouvernement dans les relations avec ses employés. Elles reflètent également le changement qui est intervenu dans la conduite de nos relations de travail: si l'on veut faire du progrès, c'est au niveau local qu'il faut renforcer le dialogue car, au niveau central, il n'y a plus de gâteau à se partager.

Par ailleurs, la mise en œuvre de ces ententes cadres interpellera plusieurs d'entre vous. Car c'est désormais à votre niveau qu'il faudra en arriver aux arrangements qui vous permettront d'atteindre vos objectifs. La négociation et les relations de travail, ce n'est plus l'apanage exclusif du Conseil du trésor, c'est maintenant la responsabilité première de chaque ministère. Ce n'est pas un petit changement.

Un nouveau cadre de gestion

Pour couronner le tout, le gouvernement envisage la mise en place, progressivement, d'un nouveau cadre de gestion axé non pas sur le contrôle des facteurs de production (des « inputs ») mais sur l'évaluation des résultats (des outputs). Ça fait des années qu'on parle des déficiences de notre cadre actuel axé sur les contrôles a priori et des avantages qu'il y aurait à adopter une façon de gérer qui accorderait davantage d'importance aux résultats. En réalité, tout le monde s'entend sur l'objectif. Mais sur les moyens, les choses se compliquent, car il n'est pas facile, dans le secteur public, de bien mesurer les résultats. Personne n'a encore trouvé la recette magique pour y parvenir rapidement.

C'est pourquoi nous avons décidé de procéder de façon progressive, en commençant par des secteurs qui semblaient mieux s'y prêter. Nous avons également décidé de nous inspirer,

comme point de départ, de l'expérience anglaise des « executive units » Qui semble avoir rencontré un certain succès dans un pays qui a des structures politiques semblables aux nôtres.

Cette référence à l'expérience anglaise qui a vu le jour sous le régime de madame Thatcher a pu créer certaines appréhensions. Certains ont craint d'y voir des velléités de privatisation. Laissez-moi vous rassurer. Nous ne retiendrons de l'expérience anglaise que ce qui nous aidera à responsabiliser nos gestionnaires. Nous développerons notre propre modèle québécois, en fonction de nos propres besoins et de nos propres mentalités. Cela étant dit, j'espère que tous voudront coopérer à la mise en place progressive de ce nouveau cadre de gestion. Nous sommes présentement à déterminer quelles seront les premières unités administratives qui pourraient lancer l'opération. Il y en aura, au départ, un petit nombre de trois ou quatre. Il ne s'agira cependant pas « d'agences » comme on s'est plu à les appeler jusqu'ici puisque cette appellation reflète mal la réalité que nous voulons créer. Nous n'avons pas encore de nom pour désigner ces unités, nous sommes ouverts aux suggestions. Dans un premier temps, chacune de ces unités définira un certain nombre d'objectifs quantifiables qui seront inscrit dans un contrat de gestion qui sera public. Ce contrat de gestion deviendra donc sa feuille de route pour l'année qui vient; ce contrat définira également la marge de manœuvre élargie sur laquelle elle pourra compter au plan administratif pour atteindre ses objectifs. Tous seront donc en mesure d'évaluer les progrès accomplis et de juger de l'utilité de cette nouvelle façon de procéder. Par la suite, d'autres unités de gestion autonomes seront mises sur pied à la lumière de l'expérience acquise.

L'imputabilité

On voit tout de suite que ce nouveau cadre de gestion favorise énormément l'imputabilité des gestionnaires. Dans la mesure où les objectifs sont définis à l'avance et, par la suite, que les résultats sont mesurés, il est beaucoup plus facile d'organiser un système d'imputabilité formelle des gestionnaires.

Cela permet également de séparer convenablement la sphère administrative de la sphère proprement politique et de répondre aux difficultés générées par notre système de responsabilité ministérielle. Puisque le gestionnaire sera responsable de son contrat de gestion, il sera plus facile de délimiter le champ de son imputabilité. Cela pourra diminuer les craintes de certains d'entre vous d'être pris entre l'écorce de vos fonctions et l'arbre de la politique. Et cela pourra encadrer convenablement le travail des commissions parlementaires dans leur rôle de surveillance de l'administration des fonds publics.

Conclusion

Voilà donc le message que je voulais vous livrer aujourd'hui. Vous et moi sommes ensemble dans le même bateau. Nous sommes des partenaires dans l'accomplissement d'une tâche qui devient de plus en plus difficile à mesure que notre société s'ouvre à la mondialisation et que les ressources financières se raréfient. Nous devons donc travailler ensemble, dans la confiance mutuelle, pour relever ce défi avec succès.

Je ne vous ai pratiquement pas parlé, jusqu'ici, de cet autre défi qui se présentera à nous tous lorsque le peuple du Québec aura décidé de nous confier l'ensemble de ses affaires

publiques. Je m'en voudrais de profiter de l'occasion pour dénigrer la fonction publique fédérale, mais je la connais assez bien pour vous dire que je n'ai aucun doute que vous pouvez faire aussi bien qu'elle, et à bien meilleur coût. Quand nous aurons éliminé les dédoublements et les doubles emplois qui caractérisent la situation actuelle, nous serons en mesure de mieux contrôler nos finances publiques et de fournir à notre population des programmes et des services mieux adaptés à ses besoins. Je sais que vous avez la capacité de relever cet autre défi que je vous souhaite de tout cœur.