LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, AU QUEBEC ET EN FRANCE

Par Pierre SADRAN

Université de Bordeaux /

INTRODUCTION

1. L'objet de cette intervention - la modernisation de deux administrations publiques - est assez délicat à appréhender tant en raison de l'étendue considérable du champ d'observation qu'en raison de la nature même du phénomène administratif qui est à la fois diffus et intermédiaire. Phénomène diffus au sein de l'ensemble des activités humaines, l'administration (ou, pour s'en tenir à elle, l'administration publique) subit l'imprégnation des normes, des attitudes et des valeurs dominantes de l'ensemble social dans lequel elle s'insère. Logiquement dès lors, toute modification dans ce complexe de normes et de valeurs induit le changement dans le système administratif. Il déclenche un processus *d'innovation* au sein de l'administration publique.

Fait intermédiaire, l'administration est le levier au moyen duquel le système politique assure sa fonction générale de régulation sociale. Dès lors, pour fonctionner au moindre coût l'administration doit être en mesure de répondre aux exigences de la demande sociale telles que les perçoit et telles que les traite le pouvoir politique. La recherche de cette harmonie débouche alors sur la *réforme* administrative. C'est ce panaché d'innovation induite et de réforme produite qui constitue la modernisation de l'administration.

2. Dès l'abord cependant, je voudrais marquer quelque distance vis-à-vis de ce concept de modernisation dont l'utilisation me semble renvoyer à deux pré-supposés implicites:

- un pré-supposé "développementaliste", issu de la transposition et de la diffusion dans l'analyse des systèmes administratifs de la démarche classique de ROSTOW, selon lequel toute société est appelée à franchir inévitablement un certain nombre d'étapes au cours de son développement économique. Par analogie il existerait donc des "étapes de la croissance administrative" et le travail de comparaison entre les cas français et québécois consisterait à situer l'un par rapport à l'autre sur une échelle de la croissance en fonction du state de développement atteint par chacun d'eux.

- un pré-supposé qu'on peut appeler "normatif", selon lequel ce processus de développement irait dans le sens d'un plus ou d'un mieux. Ainsi serait-il possible - et nécessaire - de se prononcer sur le point de savoir laquelle des deux administrations considérées est la plus "moderne". Or une démarche de ce type ne paraît pas entièrement satisfaisante.

. Il est vrai que toute administration tend à absorber le dynamisme ambiant et que c'est d'ailleurs une condition nécessaire à sa survie. Mais il est vrai également que les administrations publiques constituent des systèmes et que plus encore que d'autres peut-être, les systèmes administratifs se caractérisent par leur capacité de résistance au changement et leur inclination à l'homéostasie. L'étude des processus de modernisation doit donc tenir compte des "effets de système" induits par l'interdépendance entre tous les éléments d'un ensemble. De même doit-on tenir compte de l'existence de stratégies apparemment réformatrices mais en fait conservatrices voire même régressives dans la mesure où elles visent seulement à modifier les rapports de force dans un système administratif de plus en plus "conforme à lui-même".

. Or il n'y a pas de mesure objective possible de l'amélioration d'un système administratif si ce n'est par préférence à son environnement spécifique, si bien qu'un même type d'évolution pourra très légitimement faire l'objet de jugements radicalement opposés selon le contexte systémique dans lequel il intervient et selon les termes de référence que l'on choisit pour en évaluer la portée. Prenons par exemple la bureaucratisation. Peut-on en faire un "concept-étalon" quand on sait que pour WEBER "c'est à la bureaucratisation qu'appartient l'avenir", alors que pour CROZIER "la bureaucratie est un héritage encombrant du passé" ? C'est ce que fait James Iain GOW par exemple lorsque, traitant de la modernisation de l'administration publique québécoise, il précise qu'il entend par modernisation "la transformation de l'administration de l'État en une bureaucratie selon la définition de Max WEBER" (1). Or on peut sans grand risque d'erreur affirmer qu'aucun chercheur français ne verrait dans une telle évolution le signe de la modernisation de l'administration française. Ce qui signifie me semble-t-il que le concept de modernisation n'est guère opératoire, dès lors surtout que l'on veut établir une comparaison entre deux systèmes d'origine et d'inspiration différentes. Pour toutes ces raisons, je préfère pour ma part raisonner en termes de changement plutôt qu'en termes de modernisation.

3. Ceci posé, il convient de situer les termes de la comparaison que l'on nous invite à faire.

3.1 On voit du premier coup d'œil que des différences profondes séparent les deux systèmes administratifs.

- Une *différence d'échelle* tout d'abord, qu'il est à peine besoin de mentionner et qui tient naturellement en partie au fait que la "Belle Province" est jusqu'à nouvel ordre, un État fédéré, la France au contraire étant, nul ne pourrait l'ignorer, un État unitaire.

Un nombre exprimera suffisamment cette différence d'échelle : selon l'Annuaire du Québec, la Fonction publique québécoise occupait, en 1970, 70 066 personnes,

tandis qu'en 1969, les agents civils de l'Etat, en fonction en métropole, étaient en France : 1.112.000. A lui seul le Ministère de l'économie et des Finances, avec 143 000 agents en 1975 occupe plus du double de l'effectif total des fonctionnaires du Québec.

- On relève ensuite une *a-synchronie* manifeste entre les deux administrations. On les résumera en disant qu'au sommet où l'une est créée, pour ainsi dire de toutes pièces (en 1867-68, il y a 92 employés de l'Etat au Québec), l'autre s'est déjà dotée de l'essentiel de son ossature institutionnelle (Organisation communale et départementale, réseau préfectoral, juridiction administrative qui acquiert toute sa portée avec la loi du 24 mai 1872 instituant la "justice déléguée"), ainsi que de certains de ses traits organisationnels fondamentaux (la centralisation, le système des grands corps etc. . .). En outre, dans le cadre de l'Etat unitaire l'administration française connaît un développement constant, encore accéléré par les différentes guerres tandis que la dynamique propre du fédéralisme canadien imprime des à-coups dans la croissance de l'administration provinciale qui connaît précisément ses principales phases de stagnation à la faveur des guerres au cours desquelles le gouvernement d'Ottawa développe ses interventions.

- Enfin les rapports entre l'Etat (i.e. l'administration) et la société civile accusent un très fort contraste dans l'un et l'autre cas. Ici encore il n'est pas besoin d'alourdir le propos par de longues démonstrations. Il suffit d'évoquer à cet égard le rôle social de l'Eglise (2) - en matière d'éducation en particulier - dans chacun des deux pays ou bien encore l'attitude respective des deux Etats à l'égard des collectivités décentralisées, ou enfin leurs conceptions du rôle de l'industrie privée.

3.2 Ce fossé qui séparait les deux systèmes va néanmoins se combler en partie, et cela très rapidement à partir des années soixante, sous l'effet conjugué d'une série de facteurs socio-économiques :

- Dans le domaine *démographique* tout d'abord : on observe au Québec depuis une quinzaine d'années une inversion de tendance assez frappante qui donne actuellement un taux de natalité très analogue à celui qu'on connaît en France alors que la croissance démographique avait été jusque là très rapide. Il suffira de noter à cet égard qu'en 1871 le Québec regroupait 32,3 % de la population du Canada, alors qu'il n'en compte que 28,6 % en 1971.

- Ensuite, *l'urbanisation* s'accélère :

En 1892 la population québécoise est rurale à 70 % et urbaine à 30 %. En 1971 les rapports sont totalement inversés : 19,4 % vivent à la campagne tandis que 80,6 % de la population est urbanisée. Même évolution en France : en 1930 la population française se partageait approximativement par moitié

entre villes et campagnes. En 1968, 70 % de la population est urbaine et 30 % rurale.

- De même, les deux sociétés vivent à l'heure de l'impératif industriel et se caractérisent par une obsession du *mieux-être*.

- Enfin la sécularisation de la société québécoise s'est poursuivie sur un rythme accéléré depuis les années soixante. Un auteur observe à cet égard qu'actuellement, le taux de pratique religieuse est tombé à un point comparable à ce que l'on peut observer entre les villes en Belgique et en France (3).

. Au total on peut dire que la population québécoise comme la française ont changé de composition professionnelle, de lieu de résidence, de niveau et de mode de vie.

4. De tels bouleversements ne pouvaient évidemment pas rester sans incidence sur le système administratif. Même si l'asynchronisme persiste, compte tenu de l'inégalité dans les vitesses précédemment acquises, on peut aujourd'hui parler d'un nouveau visage de l'administration publique (4) aussi bien dans le cas français que québécois.

Ce nouveau visage se caractérise dans ses très grandes lignes, par les traits suivants :

4.1 Une croissance remarquable de l'appareil administratif.

- En ce qui concerne les *structures* et pour s'en tenir au niveau d'appréhension le plus simple, le niveau ministériel,

. Au Québec : 1918 — 10 ministères
1960 — 20 ministères
1970 — 23 ministères

Si l'accroissement est relativement faible entre 1960 et 1970, c'est qu'il y a un très grand nombre de regroupements et de fusions. Mais c'est au cours de cette décennie qu'apparaissent : le Ministère des Richesses naturelles (1961), des Affaires culturelles (1961), de l'Éducation (1964), des Affaires intergouvernementales (1967), de l'Immigration (1968), de la Fonction publique (1969), des Affaires sociales (1970), etc. . .

. En France : en 1914 — le cabinet compte 12 ministères.
en 1959 — le 1er gouvernement de la Vème République en a 16.
en 1969 — le gouvernement Chaban-Delmas compte 38 membres : 18 ministres et 20 secrétaires d'Etat.
en 1977 — le 2ème gouvernement Barre pour lequel on avait annoncé une réduction du nombre de ministères comptait 15 ministres et 25 secrétaires d'Etat.

- En matière de *personnels*

. Au Québec 1965 : 56.258 agents
1970 : 70.066 agents

. En France : l'effectif des agents civils de l'Etat à temps complet a augmenté de 23,8 % entre 1969 et 1975, passant de 1 386 000 à 1 717 000.

- Cet accroissement a bien entendu une traduction financière : au Québec les dépenses publiques sont passées de 600 millions de \$ en 1960 à 4,5 milliards de \$ en 1973.

4.2 La fragmentation de l'appareil administratif.

Dans les deux cas l'appareil administratif qui se présentait à l'origine comme une structure relativement simple, fondée sur un nombre limité de lignées hiérarchiques, a littéralement éclaté en une multitude d'organismes de toutes natures juridiques qui forment une véritable nébuleuse administrative.

On est aujourd'hui en présence d'une structure très complexe qui superpose et mélange les relations verticales et les relations horizontales, les lignes hiérarchiques et les lignes fonctionnelles. Pour le Québec, André GELINAS a fait un effort de classification des organismes autonomes. Il a ainsi dénombré :

- 66 organismes qui présentent l'aspect de conseils, de commissions ou de comités.
- 7 qui sont des tribunaux judiciaires ou administratifs
- 10 organismes chargés de la régulation économique et technique
- 26 organismes de gestion commerciale, financière, industrielle ou économique
- 22 organismes qui exercent des activités de gestion non économique
- 7 organismes centraux de services autonomes (tels que par exemple l'Office de la Langue Française).

En France, le Conseil d'Etat a fait en 1972 un dénombrement des établissements publics nationaux : la liste couvre 20 pages de rapport. La nomenclature des entreprises publiques représente un épais volume. Au niveau central, des Missions, des Délégations, des Commissariats et autres conseils prolifèrent dans le plus grand désordre du point de vue des statuts juridiques comme du point de vue des modalités de rattachement.

Ainsi le réseau d'administration ressemble fort à un patchwork dont les pièces et les morceaux ne seraient pas toujours bien assemblés.

4.3 Parallèlement cependant on note des *efforts de rationalisation de l'administration publique*. Ceux-ci sont tout particulièrement portés sur l'amélioration des processus décisionnels. C'est ainsi qu'on a vu se développer, en France, toute une "administration prospective" autour du C.G.P. et de la D.A.T.A.R. au niveau central, des O.R.E.A.M., des C.E.T.E. et de nombreux autres organismes d'études au niveau local, dont la tâche spécifique est de rationaliser l'élaboration des politiques publiques.

L'administration française s'est également ouverte à certaines expériences directement inspirées par les méthodes modernes de gestion dans la lancée d'un certain engouement (qui est aujourd'hui quelque peu retombé) pour la fameuse "R.C.B.". Diverses tentatives de connaissance des coûts et d'appréciation de l'efficacité de l'action administrative ont ainsi été conduites avec les "budgets de programmes" mis au point dans diverses administrations. D'autres expériences se rattachent à l'idée de Direction participative par les objectifs (D.P.O.) et de déconcentration de l'autorité.

De même au Québec la démarche planificatrice a pénétré dans les ministères et de nombreux organismes d'études et de recherches ont été créés. On peut par exemple signaler le cas de la Direction de l'Organisation du Ministère de la Fonction Publique qui est une structure légère de 7 cadres de haut niveau formant un groupe de consultants en organisation et en gestion qui interviennent à la demande des autres ministères et organismes pour leur fournir une expertise dans les domaines de leur compétence. Par ailleurs la loi sur la réforme de l'administration financière a introduit la budgétisation par programmes, à partir de 1972, qui devait favoriser la planification des activités gouvernementales et entraîner une allocation plus rationnelles des ressources financières.

Il faut signaler dans ce domaine le rôle très important du Conseil du Trésor qui est chargé du contrôle budgétaire, de l'évaluation des programmes en cours, de l'approbation des plans d'organisation et structures administratives et de l'essentiel de la gestion des cadres supérieurs de la Fonction Publique.

5. Tout cela montre donc de façon certaine qu'il existe de profonds changements au sein des administrations publiques française et québécoise depuis une vingtaine d'années. Bien qu'il soit toujours délicat de procéder à des découpages historiques, il semble pertinent de faire porter la comparaison sur la période qui s'ouvre dans les années 60. Il existe en effet une quasi-coïncidence dans les temps entre l'avènement de la Vème République et le début de la "Révolution tranquille" qui représentent toutes deux un bouleversement politique porteur d'assez vastes changements dans le domaine administratif. On a pu faire remarquer que la Révolution Tranquille avait surtout été une Révolution "bureaucratique". Quant à la Vème République elle fait succéder à la "République des députés" qu'était la IVème et à la "République des camarades" qu'était la IIIème une "République des fonctionnaires"

ou plutôt des "hauts fonctionnaires" qui tendent à investir tous les lieux de pouvoir. Il doit donc y avoir là, précisément, plus qu'une simple coïncidence. C'est ce que je voudrais montrer à travers ce thème de la modernisation sans prétendre naturellement, faire le tour d'un aussi vaste sujet.

Il semble qu'on puisse avancer la thèse selon laquelle

- d'une part, le changement qui affecte les systèmes administratifs, lui-même issu pour une large part de mutations socio-économiques communes à toutes les sociétés industrielles, tend à produire une certaine convergence qui s'exprime par le développement d'une logique organisationnelle analogue et par la standardisation du système de relations et d'échanges qui unit l'administration à la société globale.

- mais que néanmoins, d'autre part, chaque système administratif réagit à ces changements à partir et en fonction de ses caractéristiques propres. Autrement dit le changement dans les systèmes administratifs n'est pas le simple décalque des mutations socio-économiques et les limites ou les obstacles qu'il rencontre se trouvent en étroite corrélation avec les traits structurels et les caractères spécifiques du système concerné.

PREMIERE PARTIE : L'INSTITUTIONNALISATION DE L'APPAREIL ADMINISTRATIF

D'emblée, rappelons que la convergence qui se manifeste dans l'institutionnalisation des deux appareils administratifs s'insère dans un processus de changement asynchrone, ce qui suffit à écarter toute idée de similitude entre les deux systèmes.

Néanmoins, dans les deux cas, le sens de l'évolution implique le développement d'un certain type de rapport entre l'Etat et la société civile que l'on peut caractériser comme l'accession à l'autonomie (forcément relative) d'un système administratif qui tend à acquérir une position de domination et de structuration de la totalité du système politique. C'est que l'on peut voir en évoquant successivement :

- la constitution d'une méritocratie administrative qui affirme sa spécificité
- la mise en place d'un maillage administratif du territoire
- l'institutionnalisation croissante du rapport entre l'administration et l'administré.

A - LA CONSTITUTION D'UNE MERITOCRATIE ADMINISTRATIVE

- Je n'évoquerai pas ici le détail ni l'ensemble des réformes qui, dans l'un et l'autre cas, ont affecté la fonction publique. Il existe d'ailleurs à cet égard un considérable décalage entre les deux systèmes. La dernière réforme d'envergure qui ait

concerné la Fonction Publique française date de 1945 avec la création de l'E.N.A. et de la D.G.A.F.P.. Non pas que rien n'ait été fait depuis, bien au contraire, les mesures de réforme pullulent. Mais elles ne touchent pas à la rationalité du système ni à ses traits distinctifs. Elles ne font que préciser, retoucher, amender des mécanismes qui demeurent semblables à eux-mêmes. Pour prendre un seul exemple, l'instruction du Premier Ministre du 14 septembre 1970 relative à l'exercice des droits syndicaux dans la Fonction Publique étend et précise les facilités offertes aux responsables syndicaux ; mais elle ne modifie pas la donne résultant de la longue présence des syndicats dans l'administration et de la consécration de leurs droits en 1946.

Au Québec au contraire c'est d'une "nouvelle donne" qu'il s'agit. A partir de 1959, les réformes qui se succèdent sur un rythme accéléré sont d'une ampleur et d'une portée considérable :

- refonte de la classification des emplois en 1959, en 1965-67, en 1971-72.
- reconnaissance, dans les lois sur la Fonction Publique, en 1965 et en 1969 de droits fondamentaux tels le droit syndical, le droit de grève, le droit à la permanence de l'emploi.
- création des rouages essentiels du système avec la commission de la Fonction Publique en 1965, qui fait plus que prendre la suite de la Commission du Service civil en 1943 qui était moribonde (et avait toujours été en sommeil), et du Ministère de la Fonction Publique en 1969.

Sans pouvoir faire le tour de toutes ces données, deux points centraux me paraissent devoir être mis en exergue.

1 - Une évolution continue vers l'adoption d'un *mode rationnel de sélection et de recrutement* par laquelle le Québec se rapproche très sensiblement du modèle français et prend ses distances à l'égard de sa tradition de patronnage politique.

- Il est à cet égard bien connu désormais que la loi 55, du 6 août 1965 organisait et systématisait le principe du recrutement au mérite sur la base d'épreuves constituant des concours (ou plutôt du point de vue des critères français, des examens professionnels) dont l'organisation était confiée à la très importante Commission de la Fonction Publique, bâtie sur le modèle de la Commission Fédérale et qui avait notamment pour fonctions de vérifier l'aptitude des candidats à l'admission, à la mutation et à l'avancement dans la Fonction Publique. La loi laissait cependant une assez grande liberté aux cabinets et aux ministres puisque l'autorité de nomination n'était pas tenu de suivre l'ordre de priorité fixé par la Commission.

- Or précisément sur ce point la récente loi 50, réformant la Fonction Publique québécoise, qui a été sanctionnée le 23 juin 1978 va beaucoup plus loin (dans le même sens).

La réforme clarifie les rôles des organismes qui interviennent dans le recrutement et la gestion du personnel.

- Au Ministère de la Fonction Publique, qui a la responsabilité générale de gestion du personnel, il incombe d'élaborer les règlements sur l'évaluation, le classement, la promotion, l'affectation et les sanctions applicables au personnel, sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor.

- Un organe nouveau est créé : l'Office du Recrutement et de la Sélection du personnel de la Fonction Publique dont les membres sont nommés par une résolution votée à la majorité des 2/3 par l'Assemblée Nationale. L'Office se voit attribuer une partie des pouvoirs de l'ancienne Commission : tout ce qui a trait à l'organisation du recrutement et de la sélection des candidats à la Fonction Publique. Mais l'innovation la plus importante provient de l'article 67 de la loi 50 tel qu'il fonctionne en France depuis de longues années :

"Le personnel de la fonction publique est recruté et promu par voie de concours et tout concours doit être de nature à constater impartialement la valeur des candidats. La sélection est établie sur la base de critères de compétence et d'aptitudes et le concours donne lieu à l'établissement d'une liste classant les candidats par ordre de mérite.

Les nominations et les promotions sont faites selon cet ordre parmi les candidats qui ont fait l'objet d'une déclaration d'aptitudes".

- Quant à la Commission de la Fonction Publique, elle ne disparaît pas mais se trouve transformée en une sorte de tribunal administratif qui, aux termes de l'article 29, entend et décide d'un recours exercé par un membre du personnel de la fonction publique en matière de classement, de rétrogradation ou de révocation pour insuffisance professionnelle, etc. . . La Commission connaît également des recours exercés en matière de promotion.

De plus elle est aussi chargée de faire des enquêtes sur le fonctionnement de la loi, notamment sur la mise en œuvre de la règle de la sélection au mérite et peut formuler des recommandations aux autorités compétentes.

Le Professeur GARANT a estimé qu'elle se trouvait ainsi appelée à jouer rôle analogue à celui du Conseil d'Etat français : "La Commission, tant par ses fonctions quasi-judiciaires que par ses fonctions consultatives, développera une expertise exceptionnelle, un peu comme le Conseil d'Etat qui, en France, tant par ses sections administratives que par sa section du contentieux est reconnue comme un des contrôleurs les plus remarquables de la Fonction Publique" (5).

Sans doute conviendrait-il de nuancer et de corriger un peu cette opinion.

Il n'en demeure pas moins que l'on a là tous les éléments essentiels d'un système de sélection et de recrutement tendant à dépolitiser la fonction publique québécoise et à la soustraire aux influences du patronage que l'administration française a assez largement réussi à éliminer depuis longtemps grâce au même mécanisme.

2 - Une évolution convergente dans les *caractéristiques professionnelles respectives des hauts fonctionnaires français et québécois* correspond à l'affirmation du rôle croissant des élites administratives.

C'est ainsi qu'on assiste dans le cas québécois au développement progressif mais continu d'une élite administrative qui tend à acquérir une certaine *spécificité* par rapport aux autres catégories dirigeantes, ainsi qu'une certaine *polyvalence* au sein du système administratif. Or ce sont les deux traits caractéristiques de la haute Fonction Publique française.

La création de l'ENAP en 1969, sur un modèle intermédiaire entre les business schools américaines et l'E.N.A. française porte d'ailleurs témoignage de l'émergence de cette élite. James Iain GOW a pu écrire à cet égard :

"l'émergence de certaines élites administratives coïncide avec celle d'autres élites nouvelles de la classe moyenne. Leur indépendance par rapport au secteur privé dépend de leur formation, de leur modèle de carrière (...) et de leur idéologie. Il semble que l'on assiste depuis quelques années à l'émergence d'un "sens de l'Etat" parmi les hauts fonctionnaires" (6). Il renvoyait sur ce dernier point à une communication d'A. BACCIGALUPO significativement intitulée : "les grands technocrates québécois"

On dispose d'ailleurs, pour apprécier la portée du phénomène, de quelques études systématiques. C'est ainsi qu'il ressort d'une étude faite par M. Roch BOLDUC (7) que :

- Les cadres supérieurs sont en croissance rapide, plus que proportionnelle au développement de structures administratives. De 265 qu'ils étaient en 1959, ils sont aujourd'hui 2 600 environ. Dans le même temps l'effectif des sous-ministres est passé de 20 à 30, et celui des sous-ministres adjoints de 14 à 88.

- Parmi les cadres en poste en 1959, un fort contingent (70,2 %) possédait une expérience de travail à l'extérieur de la fonction publique et la majorité d'entre eux (65,7 %) provenait de l'entreprise privée. Or en 1969, sur un effectif en croissance rapide, ce pourcentage de cadres issus de l'industrie privée était tombé à 42 % tandis que s'accroissait relativement le nombre des cadres venant d'autres fonctions publiques. C'est donc bien à un mouvement de *professionnalisation* au sein de l'admi.

nistration publique que l'on assiste. Celui-ci se trouve amplifié par l'apparition d'une *polyvalence* qui est un phénomène nouveau dans l'administration québécoise. Comme le note Roch BOLDUC : "Il s'est nommé autant de sous-ministres de 1960 à 1978 que de 1867 à 1960 (...); les 2/3 du groupe actuel sont issus de la fonction publique et depuis quelques années, des phénomènes nouveaux de mutation d'un ministère à l'autre ou à un autre organisme d'Etat ou de retour dans le rang ont fait leur apparition" (8).

Dans le même sens, une étude de Jacques BOURGAULT et Yves CHAGNON révèle l'apparition d'une catégorie nouvelle de hauts fonctionnaires pratiquement inconnue il y a 15 ans et en développement rapide à l'heure actuelle : les conseillers dans les bureaux des sous-ministres (9). Il s'agit là d'un phénomène analogue à celui des "cabinets administratifs" que l'on a vu se développer récemment en France, auprès des directeurs d'administration centrale. Or l'étude révèle, que non seulement ces conseillers sont de plus en plus nombreux, mais encore qu'ils proviennent, dans une grande majorité de la Fonction Publique, que leur passage dans ces postes est souvent perçu comme servant de tremplin pour accéder à des postes de sous-ministres ou sous-ministres adjoints, et que les conseillers marquent volontiers leur distance par rapport au pouvoir politique en manifestant plus fréquemment leur fidélité au sous-ministre qu'au ministre.

- Ainsi la Haute Fonction Publique tend à se constituer en groupe spécifique, ce qui la rapproche de l'exemple français dans lequel "les sommets de l'Etat" (pour reprendre le titre d'un livre de P. BIRNBAUM) forment un ensemble fortement spécifié par le mode de recrutement et par le mode de socialisation dans les grandes écoles d'administration.

Inversement l'élite administrative française manifeste une tendance croissante à s'ouvrir sur les autres milieux par le biais du "pantouflage", ce qui accroît le phénomène de convergence, chaque système faisant en quelque sorte un pas vers l'autre. Même si le phénomène du pantouflage est ancien, on constate qu'aujourd'hui les grandes entreprises attirent un nombre croissant de hauts fonctionnaires. Ainsi 43 % des patrons des cent premières entreprises françaises ont appartenu au champ administratif. 12 % sont passés par l'Inspection des Finances ou la Cour des Comptes. 17 % viennent des cabinets ministériels dont on sait qu'ils sont en France, composés presque exclusivement de fonctionnaires. Bien que le pantouflage se fasse aussi vers les entreprises publiques et le secteur para-public, on note également que la sortie des grands corps se réalise de manière prépondérante vers le secteur privé (10) : 56 % des membres du Conseil d'Etat qui le quittent se dirigent vers les entreprises privées : 58 % de ceux de l'Inspection des Finances, 33 % de ceux de la Cour des Comptes et 32 % de ceux du Corps Préfectoral.

B - LA REORGANISATION DU RESEAU D'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Dans ce domaine le parallélisme des évolutions et la similitude des problèmes sont tout à fait frappants.

- L'Etat moderne, investi de tâches nouvelles dans l'ordre de la régulation économique et de l'aménagement du territoire a un besoin croissant de relais territoriaux susceptibles d'assurer la mise en œuvre correcte des politiques publiques. Aussi a-t-on assisté au Québec à la création en 1966 d'un cadre administratif régional découpé en 10 circonscriptions dotées d'institutions régionales. Des coordonnateurs régionaux ont été placés à la tête des services extérieurs des ministères. De son côté l'Office de Planification et de Développement du Québec succédant en 1968 au Conseil d'Orientation économique, est représenté dans chaque région administrative par un délégué au plan qui préside une conférence administrative régionale (C.A.R.) composée des coordonnateurs régionaux des ministères.

Sans doute, ces institutions n'ont-elles pas répondu à tous les espoirs que l'on avait placé en elles jusqu'à présent mais comment ne pas être frappé de l'analogie qui existe avec le "régionalisme fonctionnel" à la française issu des réformes de 1964 et de 1972 ? du cadre régional.

Dans les deux cas on assiste à la mise en place d'institutions fonctionnelles chargées d'accompagner le développement économique et se présentant comme une démultiplication de l'Etat.

- On relève la même analogie dans la situation respective des communes et dans les solutions qui ont été imaginées pour résoudre la difficile problème de la restructuration du cadre communal.

Il existe au Québec plus de 1 500 municipalités dont plus de 1 000 ont une population inférieure à 1 500 habitants. 70 % des municipalités ne représentent que 18 % de la population. En France on compte 36 000 communes dont 31 000 ont moins de 1 500 habitants. 72 % des communes ne représentent que 13,5 % de la population.

Dans ces conditions on ne s'étonnera pas de l'affirmation selon laquelle la diminution du nombre des communes a été l'un des objectifs majeurs du Ministère des Affaires municipales d'une part, et du Ministère de l'Intérieur d'autre part. Au constat parallèle de l'irréalisme des regroupements volontaires a correspondu le vote également parallèle, en 1971, de deux textes l'un à Québec, l'autre en France, imaginant des procédures plus ou moins contraignantes de regroupements et de fusions imposées. Dans l'un et l'autre cas, les résultats sont très loin d'être à la hauteur des espérances.

- Même similitude et même convergence enfin dans la façon d'aborder les problèmes posés par les ensembles métropolitains. Pour répondre aux besoins propres

aux grandes agglomérations multi-communales, on a créé en France, par la loi du 31 décembre 1966, des Communautés urbaines, structures de superposition investies des principales responsabilités en matière d'équipement et d'aménagement des zones urbaines. Quatre d'entre elles avaient été instituées par la loi elle-même : Lille, Bordeaux, Strasbourg et Lyon. De 1969 à 1973, cinq autres communautés urbaines se sont constituées volontairement à Dunkerque, Le Creusot-Montceau-les-Mines, Cherbourg, Le Mans et Brest. Au Québec, c'est en 1970 que le gouvernement instituait les communautés urbaines de Montréal et de Québec, et la communauté régionale de l'Outaouais.

Il semble que dans les deux cas certaines dysfonctions se soient manifestées et que des problèmes imprévus (mais pourtant pas imprévisibles) aient introduit quelques notes discordantes dans les harmoniques sur lesquelles on avait parié. Pourtant le système de la communauté urbaine a survécu à de graves crises comme celles qu'a connue la Communauté urbaine de Bordeaux en 1977 et les intentions gouvernementales dans les deux pays semblent aller dans le sens d'une confirmation de ce nouvel échelon d'administration territoriale.

C - L'INSTITUTIONNALISATION DES RAPPORTS ENTRE L'ADMINISTRATION ET L'ADMINISTRÉ

Un effet dérivé de l'institutionnalisation croissante de l'appareil administratif - ou si l'on préfère de la bureaucratisation, quelle que soit l'acception donnée à ce terme - est la découverte récente que l'on a faite de l'existence de l'administré. Jusqu'à ces dernières années on connaissait le citoyen, l'assujetti, le contribuable etc. . . mais pas l'administré.

Or l'emprise croissante de l'administration sur les rapports sociaux nous l'a brutalement révélé : nous sommes tous des administrés ! Et comme tels nous nous trouvons tous menacés de cette "maladministration" ou "mésadministration" qui englobe les formes les plus diffuses de l'abus de pouvoir que ce soit dans le respect de la lettre de la loi ou en marge de celle-ci.

Là encore l'identification d'un besoin s'est faite quasi-simultanément au Québec et en France et a conduit à l'adoption de mesures nouvelles qui institutionnalisent ce rapport dans les deux domaines cruciaux de l'information et de la protection du citoyen. Sur le terrain de l'information, la France vient de prendre une certaine avance avec le vote de la loi du 17 juillet 1978 qui met fin au principe de confidentialité des documents administratifs. Toutefois au Québec, les années 1960 ont connu aussi un effort considérable d'information du public avec la publication d'une quantité de rapports annuels ou d'enquêtes spéciales et la création d'une collection de publications sur "L'Etat et le citoyen" inaugurée en 1975 par le Ministère des

communications. Tout récemment encore vient d'être décidée la retransmission télévisée de l'intégralité des débats parlementaires.

En ce qui concerne la protection du citoyen contre toutes les formes spécifiques de maladministration c'est le Québec qui a pris l'avantage avec la loi instituant un Protecteur du citoyen, sanctionnée le 14 novembre 1968. La France a cependant suivi assez rapidement cet exemple avec la création du Médiateur en 1973, lequel n'a sans doute pas le statut ni le rôle de son homologue québécois, mais a tout de même bénéficié d'une légère extension de ses moyens d'action par la loi du 24 décembre 1976.

DEUXIEME PARTIE : LES FACTEURS DE DIFFERENCIATION

Confronté au problème de l'innovation et de la réforme, chaque système tend à réagir selon sa logique propre, c'est-à-dire finalement à sauvegarder ses équilibres fondamentaux.

C'est pourquoi il serait vain de soutenir que la convergence que nous avons relevée dans l'institutionnalisation de l'appareil administratif serait susceptible de "produire" des systèmes administratifs parfaitement assimilables l'un à l'autre.

Il existe en fait un nombre considérable de "butoirs" dont on ne donnera, très rapidement, que quelques exemples.

A - L'ATTITUDE FACE AU CHANGEMENT

- On peut soutenir l'idée, a priori paradoxale, selon laquelle l'administration québécoise est plus ouverte au changement, à l'innovation, que l'administration française dans la mesure où elle est plus soumise au jeu des influences politiques, c'est-à-dire dans la mesure où elle a développé une moins grande autonomie par rapport au pouvoir.

Un certain nombre d'études du processus décisionnel en matière de réforme administrative ont en effet fait ressortir que toute réforme en France, était subordonnée à la conjonction d'au moins trois éléments :

. une stratégie réformatrice émanant d'une force politique nouvelle;

. l'adhésion de la haute fonction publique ou tout au moins d'une partie d'entre elle, animée par un souci d'efficacité;

. l'implication personnelle d'une personnalité réformatrice, tirant ses ressources des particularités de sa situation à la marge de plusieurs sous-systèmes. On sait par exemple quel rôle a joué Michel Debré dans la grande réforme de la Fonction Publique de 1945, ou le professeur Debré dans la réforme hospitalière de 1958.

Or il me semble qu'au Québec seul le premier facteur soit véritablement déterminant et que, si les ministres du Gouvernement Lesage ou du Gouvernement Lévesque ont naturellement eu besoin d'une réelle détermination pour faire sortir leurs réformes, ils ne se sont par contre pas heurtés à de très fortes résistances au sein de l'administration. Le récent projet de loi 50 semble assez typique de cette relative perméabilité du système administratif québécois à l'innovation.

D'ailleurs l'histoire de la "Révolution Tranquille" semble être aux antipodes du modèle français de changement par crises qui, si l'on en croit CROZIER, caractériserait l'administration française "Le modèle de changement propre au phénomène administratif en France est un modèle de changement par crise. Incapable de communiquer sérieusement et d'expérimenter, le système se fige dans ses blocages traditionnels jusqu'au moment où son incapacité à gérer les tensions d'ensemble de plus en plus contradictoires force l'éclatement d'une crise à travers laquelle le tissu collectif se recompose" (11).

De plus la société québécoise est un carrefour d'influences, une *société de confluence* où l'importation d'innovations étrangères est perçue de façon plus favorable qu'elle ne l'est généralement en France hormis quelques engouements passagers tels que celui qui a conduit à la transposition en R.C.B. du fameux "P.P.B.S." américain.

B - LES RELATIONS DU SYSTEME ADMINISTRATIF ET DU SYSTEME POLITIQUE

Etant entendu qu'elle est toujours relative, la plus ou moins grande autonomie du système administratif par rapport au système politique reste évidemment un facteur de différenciation important. Or elle dépend largement de caractéristiques structurelles internes aux systèmes administratifs qui restent égales à elles-mêmes.

C'est ainsi qu'au Québec, quelles que soient les réformes envisagées jusqu'à présent, *l'absence de corps de fonctionnaires* tend à organiser le face à face direct et permanent des hauts fonctionnaires et des hommes politiques. Comme le fait remarquer M. Roch BOLDUC, les hauts fonctionnaires québécois ressemblent à une "foule solitaire" : "Même si on parle du groupe des cadres supérieurs il n'y a pas là chez nous la cohésion d'une classe comme cela se constate dans certains autres pays. En fait c'est une sorte de "crowd" comme dirait RIESMAN même si des groupes homogènes ont pu s'y constituer dans quelques secteurs" (12). En France au contraire le système des grands corps contribue largement à assurer une autonomie relative au système administratif.

C'est ainsi que si théoriquement un Ministre est parfaitement libre de choisir, en fonction de seules considérations politiques, ses directeurs d'administra-

tion centrale, en fait son choix est limité par plusieurs facteurs :

- . il trouve une administration en place. Il lui est impossible d'en couper brutalement toutes les têtes sans désorganiser les services;
- . il ne lui est pas possible en fait de nommer un non-fonctionnaire;
- . son choix se trouve limité par les situations de monopole qu'ont acquis les grands corps sur les directions.

Si bien que comme le montre E.SULEIMAN (13) les qualifications déterminantes pour devenir directeur d'administration centrale sont dans l'ordre :

- l'appartenance à un grand corps
- la reconnaissance d'une compétence professionnelle
- les relations acquises dans un poste antérieur (i.e. avoir servi dans un cabinet ministériel).

Autrement dit le ministre doit, dans une large mesure s'adapter au processus de sélection qui a cours dans son administration. Il peut l'influencer mais non le modifier radicalement, et sa liberté de choix est fonction de la plus ou moins grande emprise d'un corps sur le ministère.

C - LES EQUILIBRES ET LES STRATEGIES INSTITUTIONNELS

Les jugements que l'on voit respectivement porter sur le Protecteur du citoyen québécois et sur le Médiateur français dépendent des stratégies qu'ils sont appelés à déployer en fonction des caractéristiques du champ institutionnel dans lequel ils évoluent.

Il est certain que l'image du Protecteur est beaucoup plus positive que celle du Médiateur.

"Au sein de la famille des ombudsmen, écrit par exemple Patrice GARANT le Protecteur du citoyen s'avère l'un des plus efficaces" (14).

Ce jugement n'est pas sans fondement. Si l'on tient compte du montant de la population (6 millions environ), du fait que la Province ne possède qu'une partie des compétences étatiques et du fait que le Protecteur n'est pas compétent à l'égard de l'administration locale et d'une partie importante du secteur public décentralisé, on peut prendre la mesure du succès qu'il a connu lorsqu'on compare les 5203 plaintes qui lui ont été déférées en 1971 aux 3 197 dossiers soumis au Médiateur en 1976. Mais il est vrai que du fait de l'absence d'une juridiction administrative, le Protecteur

se trouve devant un champ beaucoup plus libre que ne l'est le Médiateur français auquel on n'a pas manqué de dire qu'en France, le meilleur ombudsman ne pouvait être que le Conseil d'Etat. Ainsi le Protecteur du citoyen a-t-il pu élaborer une stratégie active, fondée sur une publicité efficace et sur une interprétation extensive de son rôle qui fait dire à Patrice GARANT : "Les solutions apportées par le Protecteur dans notre système administratif sont à bien des égards comparables à celles des tribunaux administratifs français ". Au contraire, la stratégie du Médiateur, fondée tout entière sur l'idée qu'il lui faut avant tout se faire accepter par les autres éléments du système est d'une excessive prudence. D'où l'absence de publicité donnée à son action ainsi que les thèmes rassurants qu'il développe à l'intention de l'administration lorsqu'il affirme par exemple dans son rapport pour l'année 1976 : "Pouvoir dressé face au pouvoir administratif, le Médiateur ne peut ni ne veut l'être (...) l'administration se reformera d'elle-même ou ne se reformera pas".

On peut donc affirmer pour conclure que tous les systèmes administratifs conservent, en dépit du changement qui les affecte, une propension à l'homéostasie qui tend à les figer dans leur physionomie particulière. Si l'institutionnalisme de l'appareil administratif semble pouvoir se déduire d'un ensemble de mutations caractéristiques des sociétés de l'ère post-industrielle, les systèmes administratifs n'en obéissent pas pour autant à une logique uniforme de développement.

NOTES

1. James I. GOW . *La modernisation de l'administration publique*, in **La modernisation politique du Québec**, Ed. Boréal Express, 1976, p.157.
2. En 1952, J.C. FALARDEAU écrit dans **Esprit** : "Les circonstances historiques ayant entraîné le clergé canadien à occuper successivement tous les postes stratégiques de la société, il reste omniprésent et associé à tout ce qui se pense, s'organise ou se passe d'important". **Esprit** aout-sept. 1952, p.214.
3. Edmond ORBAN, *Indicateurs, concepts, objectifs*, in **La modernisation politique du Québec**, op. cité, p.7.
4. C'est le titre d'un article d'A. BACCIGALUPO, in **Annuaire du Québec**, 1974.
5. **Le Devoir**, 21 décembre 1977.
6. GOW : *L'Histoire de l'administration publique québécoise*. - *Recherches socio-graphiques*, 1975, p.385.

7. Roch BOLDUC -"Les cadres supérieurs quinze ans après." Communication inédite à l'institut 'd'Administration Publique, 19 juillet 1978.
8. *Op. cité.*
9. J. BOURGAULT et Y. CHAGNON."Les conseillers dans les bureaux de sous-ministres." **Notes de recherches**, n^o 9/10, U.Q.A.M., mars 1978.
10. *Voir sur tous ces points : P. BIRNBAUM,*
- **Les sommets de l'Etat**,Seuil 1977
- *Fonction publique et pantouflage*, **Après-Demain**, mai-juin 1977.
11. M. CROZIER, **Où va l'administration française ?** Ed. D'Organisation, 1974.
12. *Op. cité.*
13. E. SULEIMAN, **"Les hauts fonctionnaires et la politique"**. LeSeuil, 1976.
14. "Du Protecteur du citoyen québécois au Médiateur français." **A.J.D.A.**,mai 1973.