
**20e CONFÉRENCE ANNUELLE DU
CONSEIL CANADIEN DES COMITÉS DES COMPTES PUBLICS**

**Allocutions dans le cadre d'un déjeuner offert
par le président de l'Assemblée nationale,
M. Jean-Pierre Charbonneau**

Restaurant Le Parlementaire

Le lundi 30 août 1999

(Douze heures vingt-deux minutes)

UNE VOIX: Mesdames et messieurs, ladies and gentlemen, please! Excuse me! Before we have the two words for the lunch, I want to remind you that they have the hearphone if you want to have the translation for the two words that is coming.

Alors, je vous rappelle que vous avez des écouteurs, si vous voulez, pour les deux mots de bienvenue qui seront faits et qui vont suivre. Alors, j'ai l'honneur, s'il vous plaît, d'inviter le président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Pierre Charbonneau.

Mr. Jean-Pierre Charbonneau, the president of the National Assembly, please.

Mot de bienvenue du président de l'Assemblée nationale,
M. Jean-Pierre Charbonneau

M. CHARBONNEAU (JEAN-PIERRE): Merci. Alors, M. le ministre Jacques Léonard, ministre d'État à l'Administration publique du Québec et président du Conseil du trésor, M. le député de Jacques-Cartier, qui est président de la commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale du Québec et qui, cette année, est le président de la 20e Conférence annuel du CCCP - c'est ça? J'espère que je n'ai pas oublié un "c" à quelque part, là - M. Guy Breton, qui est le Vérificateur général du Québec et qui est le président de la 27e Conférence annuelle, je pense, de l'Association des vérificateurs généraux... du Conseil canadien des vérificateurs - c'est

ça. Bon. Alors, vous le savez mieux que moi, finalement, de quoi il est président - M. le président de la 20e Conférence annuelle du CFPT - on ne m'a pas donné la traduction de ces sigles-là, c'est pour ça que c'est un peu mêlant - M. le contrôleur, en fait, des finances du Québec au ministère des Finances, M. Fiset, M. Levallois, qui est le président d'Eurorail, que nous accueillons aujourd'hui, chers collègues parlementaires, députés de l'Assemblée nationale - je vois quelques visages connus qui sont membres de la commission que préside notre collègue, Geoffrey Kelley, mesdames et messieurs, bienvenue à l'Assemblée nationale du Québec.

Je crois que c'est assez symbolique, finalement, cette présence, ici, que vous manifestez aujourd'hui dans ces murs, parce que ça rejoint l'essence même du parlementarisme et d'une de ses principales responsabilités en démocratie parlementaire, la tâche des élus dans notre système. Parfois, les ministres sont dans une drôle de situation parce qu'il faut qu'ils se contrôlent eux-mêmes puisqu'ils sont aussi parlementaires dans notre système politique, mais finalement la responsabilité du Parlement, c'est de contrôler le pouvoir exécutif, et, pour contrôler le pouvoir exécutif, il faut des mécanismes, il faut des institutions, il faut des instruments. Et c'est ce dont l'Assemblée nationale s'est dotée, à la fois à l'interne par une commission parlementaire permanente qui, incidemment, est présidée toujours par un député de l'opposition, parce que, dans notre système parlementaire, étant donné la nature même du système parlementaire de type britannique, on voulait que le message soit clair que la responsabilité du contrôle appartient au Parlement.

Et donc, pour distinguer la responsabilité ministérielle et la responsabilité parlementaire, c'est un député de l'opposition officielle qui constamment assume la présidence de cette importante commission. Et c'est aussi l'Assemblée nationale qui, au Québec comme dans vos autres législatures, a eu la responsabilité de voter une loi pour créer la fonction de Vérificateur général du Québec, fonction qui relève de l'Assemblée, et le Vérificateur lui-même reçoit son mandat de l'Assemblée. Son budget est étudié par le Bureau de l'Assemblée et, finalement, il ne rend des comptes qu'à l'Assemblée nationale et, bien sûr, au public à travers cette Assemblée. Et donc, c'est cette fonction importante qui, finalement, elle aussi est un des fondements de notre système démocratique.

Et de vous retrouver aujourd'hui ici dans ce lieu premier de la démocratie québécoise et un des plus vieux Parlements au monde, plus vieux que tous les Parlements au Canada et que la plupart des institutions parlementaires un peu partout sur la planète, c'est aussi un symbole de cet attachement que nous avons et cet engagement que nous avons à la valeur qu'est une société démocratique gouvernée selon, non seulement des règles de droit, mais des règles d'éthique. Et le contrôle parlementaire, justement, vise à ce que la cause publique soit faite et organisée, et administrée, et gérée avec non seulement des principes démocratiques, processus de rendre compte, où on a des

comptes à rendre aux citoyens qui sont mandatés ou au gouvernement ou aux élus qui ont la responsabilité de diriger, mais également l'obligation de le faire avec des règles de fonctionnement, des règles d'éthique, de moralité qui sont garantes de la façon dont les choses sont faites.

Et quand on regarde ce qui se passe un peu partout dans le monde, ce matin encore, quand on ouvre le journal puis qu'on voit ce qui se déroule, par exemple, en Russie où les problèmes d'éthique et de corruption sont énormes, reliés justement à l'administration des fonds publics, on se rend compte que cette instance qu'on a créée dans toutes nos législatures est fondamentale, tout comme les instances que nos Parlements se sont données aussi pour assumer cette responsabilité de vérification, est fondamentale.

Alors, je ne veux pas empiéter sur le message que vous livrera le président du Conseil du trésor du Québec, mais je voulais vous dire que, pour nous, c'est un privilège de vous accueillir ici. Et j'espère que cette conférence sera productive non seulement pour vous, mais qu'elle aura aussi des résonances à l'extérieur dans l'opinion publique pour que les citoyens ici aient une occasion de plus de se rendre compte des progrès énormes que nos sociétés ont franchis au cours des dernières décennies. Et quand on les compare, ces sociétés-là, à celles encore là un peu partout sur la planète, on se rend compte qu'on a un niveau de fonctionnement démocratique, d'éthique qui doit nous rendre fiers, mais, en même temps, nous impose une obligation de garder les standards toujours très élevés et, si possible, constamment les améliorer.

Alors, bon travail, bienvenue encore une fois à cette assemblée. Et j'espère que, finalement, vous repartirez de Québec avec l'impression nette qu'ici non seulement on fait les choses un peu différemment parfois, mais qu'on fait les choses aussi avec une grande rigueur au niveau de la façon dont nos députés autant que nos administrateurs publics s'acquittent de leur mandat et de leurs responsabilités. Merci. Bon appétit et bon congrès.

Et je voudrais, avant de quitter la tribune, vous présenter un collègue député qui est un vétéran comme moi de l'Assemblée. On est de la même cuvée, mais vous verrez à la couleur de sa tête qu'il est un peu plus vieux que moi. Alors, il a siégé au cabinet de René Lévesque depuis les débuts - je crois, Jacques - et il a, par la suite, ressiégé au cabinet quand le Parti québécois a repris le pouvoir en 1994, donc sous la responsabilité du premier ministre Parizeau, puis, par la suite, du premier ministre actuel, Lucien Bouchard.

Il a occupé différentes fonctions dans l'administration publique: ministre des Transports, ministre d'État à l'Aménagement du territoire, donc il avait à l'époque une

responsabilité parapluie de contrôler ou d'organiser la synthèse de plusieurs ministères, ministre des Affaires municipales.

Et, depuis quelques années, il a la tâche lourde, difficile et ingrate d'être le président du Conseil du trésor, celui qui dit non à des collègues, qui dit non parfois au président de l'Assemblée mais, heureusement, le président de l'Assemblée, lui, a une certaine autonomie; il peut lui dire non aussi. Alors, généralement, les deux ont compris qu'il était préférable de s'entendre. C'est ce que nous faisons en général pour le budget de l'Assemblée nationale puisque nous n'avons pas, en principe, de directives à recevoir du président du Conseil du trésor, du Conseil exécutif. Comme, néanmoins, le Parlement doit donner l'exemple, alors on essaie de faire en sorte que, finalement, les deux rails se rencontrent de temps à autre ou, du moins, se parlent.

Donc, vous allez entendre un homme politique qui a de l'expérience, qui a de l'influence au Québec et dans l'administration publique et qui est aussi très compétent. Je pense que, à la fois ses vis-à-vis à l'Assemblée autant que les gens de son côté reconnaissent ses grands talents. Il est comptable de profession et lorsqu'il nous est revenu en politique, il était doyen d'une des facultés importantes de l'Université de Montréal. Alors, je vous présente le président du Conseil du trésor, M. Jacques Léonard.

M. Jacques Léonard, ministre d'État à l'Administration
et à la Fonction publique et ministre délégué
à l'Administration et à la Fonction publique

M. LÉONARD (JACQUES): M. le Président de l'Assemblée nationale, Mmes, MM. les parlementaires, mesdames et messieurs, je voudrais d'abord remercier mon collègue et mon supérieur législatif, le président de l'Assemblée nationale, de ses bons mots à mon endroit. Je me demandais s'il mentionnerait que j'étais comptable agréé, mais je suis de la profession des contrôleurs en général, ils sont de cette profession. Une profession d'ailleurs que je ne renierais pas parce que je la conseille souvent à des jeunes qui se demandent où se diriger dans la vie, mais ça mène à la politique, parfois.

Alors, je voudrais vous entretenir - et ça me fait plaisir de le faire en même temps que de vous accueillir - de ce thème, celui de la gestion de l'appareil de l'État, qui est d'un intérêt commun pour nous tous, les parlementaires et vérificateurs parlementaires et les contrôleurs gouvernementaux. Il y en a quelques-uns; ils sont gentils, en général. Mais quand on fait mal, parfois ils nous cognent sur les doigts.

Il est significatif que nous soyons ici réunis, car si les parlementaires sont redevables en dernier ressort de la gestion des services publics devant leurs commettants, il demeure que la qualité de cette gestion est une responsabilité que partagent les élus et la fonction publique.

Notre rencontre est donc pour moi d'autant plus à propos que le 21 septembre, nous nous apprêtons à étudier en commission parlementaire un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique québécoise entendue dans son sens large et non pas seulement sur des personnes elles-mêmes, mais dans son sens large.

Nous croyons en effet que le contexte a changé et que le temps est venu d'adapter les règles qui encadrent la gestion afin de favoriser davantage la performance. J'aimerais vous tracer les grands traits de la réforme proposée mais, tout d'abord, vous me permettez d'apporter une perspective historique en rappelant le rôle déterminant de l'État pour les Québécois. Je dégagerai ensuite une perspective économique et sociale du Québec d'aujourd'hui, un Québec plus que jamais ouvert sur le monde.

L'État québécois tel que nous le connaissons s'est développé surtout à partir des années soixante à la faveur d'un vent de changement qui a marqué cette période de notre histoire et que nous appelons la Révolution tranquille. Depuis, l'État québécois a joué un rôle déterminant dans le développement économique, social, culturel et politique du Québec. Le Québec est aussi le seul État majoritairement francophone en Amérique, ce qui lui confère des responsabilités toute particulières en ce qui concerne la promotion de la langue d'abord, sa culture, ses droits sociaux et économiques. L'État a également favorisé le rayonnement du Québec sur le plan international. Il a favorisé le développement des échanges dans les domaines de la culture et de l'éducation avec de nombreux pays. Sur le plan économique, un très large consensus s'est développé au Québec, toutes tendances politiques confondues, en faveur de la libéralisation des marchés et en faveur de notre participation à l'ALENA.

Qu'il soit moteur du développement, qu'il l'accompagne ou qu'il l'encadre, l'État, par ses interventions, a été source de progrès pour la société québécoise. Pour bien comprendre le sens de la réforme en cours, il ne faut pas perdre de vue ce lien particulier d'identification de la population québécoise au seul État qui les représente et qu'il contrôle de façon démocratique et exclusive, l'État du Québec.

Par ailleurs, l'environnement du Québec continue de se transformer à un rythme accéléré et la capacité de l'État doit donc aussi continuer de s'adapter tant sur le plan social qu'économique. L'économie québécoise repose sur l'exportation. 56 % du PIB du Québec va à l'exportation. Donc, reposent sur l'exportation non seulement des matières premières, mais de plus en plus sur l'exportation de produits et de services de haute technologie, notre économie est sans conteste une économie ouverte et loin de

craindre la compétition internationale. Nous recherchons sans cesse de nouveaux marchés.

Or, il est reconnu que la compétition qui résulte de l'ouverture des marchés n'affecte pas uniquement les entreprises privées, elle affecte également les gouvernements. Ainsi, le potentiel économique d'un État ne dépend plus uniquement de son secteur privé, il dépend également du coût et de la qualité des services publics. Il faut donc porter une attention particulière à la contribution économique imputable au fonctionnement de l'État.

Dans ce contexte d'une économie ouverte, la politique fiscale et budgétaire devient un enjeu majeur. À cet égard, les gouvernements sont maintenant comparés entre eux et sont de plus en plus mis en concurrence pour l'attraction des ressources et des investissements. Au Québec, depuis 1995, un effort sans précédent a été fait pour redresser les finances publiques. Nous avons maintenant un budget équilibré pour la première fois depuis 40 ans et nous comptons maintenir cet équilibre au cours des exercices à venir. Toutefois, la pression sur les dépenses publiques demeure forte et la rigueur budgétaire sera toujours de mise.

Il faut reconnaître, comme l'ont fait les premiers ministres des provinces et les leaders territoriaux, ici même, à Québec, le 10 août dernier, lors de leur conférence annuelle, que le déséquilibre fiscal entre les recettes perçues par le gouvernement fédéral et les charges propres aux gouvernements provinciaux, particulièrement dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale, complique singulièrement la tâche de ces derniers. On doit aussi rappeler que les surplus importants sont à Ottawa tandis que les programmes coûteux et à forte croissance sont de la responsabilité des provinces.

Il n'y a pas que l'économie qui soit un facteur de changement. Les nouvelles technologies présentent maintenant des possibilités très prometteuses, en particulier les technologies de l'information. L'information est en effet devenue une ressource stratégique tant pour les entreprises que pour les gouvernements. Savoir en tirer profit procure un avantage certain.

Les citoyens, quant à eux, ont de nouvelles exigences. Est-il nécessaire de rappeler que c'est pour eux que nous oeuvrons, que c'est pour eux qu'il nous faut être encore plus efficaces? La population s'attend à ce que ses élus consacrent toute leur énergie à des priorités telles que l'avenir de la jeunesse, l'élargissement et l'épanouissement de la culture, le développement économique et la création d'emplois, l'amélioration du sort des démunis ou encore à des défis comme ceux que pose le vieillissement de la population.

La population a également des attentes à l'égard de l'appareil public. Elle sait qu'elle peut compter sur une fonction publique compétente, loyale et intègre, mais elle n'en a pas moins de nouvelles exigences. La population veut que sa fonction publique se mesure aux meilleures et que des services publics de qualité soient rendus au meilleur coût.

Bref, le contexte qui prévaut aujourd'hui, avec l'ouverture des marchés et la forte compétition à laquelle est soumise notre économie, nous amène à revoir nos approches et nos méthodes. L'État est interpellé au même titre que la société et doit de plus être exemplaire.

Notre fonction publique québécoise est moderne et compétente, mais il nous faut lui donner les moyens d'être encore meilleure, de répondre à de nouvelles réalités, d'utiliser les nouveaux modes de gestion et d'accroître son efficacité. Il faut un cadre de gestion, des règles du jeu qui favorisent la performance et la qualité des services. D'autres États ont fait le même constat et ont entrepris depuis quelques années une modernisation de leur gestion gouvernementale. Nous avons d'ailleurs pris connaissance des expériences menées en ce sens dans divers pays et, bien sûr, au sein des gouvernements fédéral et provinciaux, que vous représentez ici. Tous ces gouvernements ont été confrontés à des problématiques de finances publiques et de concurrence internationale et ils ont repensé à leur façon leur mode de gestion des services publics.

Pour sa part, le gouvernement québécois a rendu public en juin dernier un énoncé de politique, auquel le président faisait référence tout à l'heure, sur la gestion gouvernementale, énoncé qui s'accompagnait d'une proposition de loi, d'un avant-projet de loi. Comme je l'ai mentionné, cette proposition sera dans les prochains jours étudiée en commission parlementaire et un projet de loi doit par la suite être déposé à l'Assemblée nationale.

Cette politique vise un changement en profondeur de la gestion. Elle met l'accent sur la qualité des services et sur les résultats plutôt que sur les règles et les procédures administratives. De plus, fait important, elle interpelle tous les intervenants parlementaires, ministres et fonctionnaires. L'adhésion de tous ces acteurs, qui ont chacun un rôle fondamental au sein de l'État - et c'est notre profonde conviction - est une condition de succès de la réforme. Nous l'espérons, les mêmes intervenants se montreront favorables car la réforme proposée n'est pas un saut dans l'inconnu. Déjà, de nombreuses initiatives suivant une approche de gestion par résultats ont été prises et des progrès substantiels ont déjà été réalisés.

L'Assemblée nationale s'est déjà dotée d'une Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics. Cette loi a maintenant un historique de plus de

cinq ans et la commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale a déjà convié de nombreux hauts fonctionnaires à discuter de leur gestion. Du côté gouvernemental, on a également adopté de nouvelles approches. Notamment, depuis 1996, un exercice interne de planification stratégique piloté par le Conseil exécutif a amené peu à peu les ministères et les organismes à adopter une perspective pluriannuelle.

Sur le plan budgétaire, depuis l'exercice 1995-1996, le gouvernement alloue aux ministères une enveloppe fermée, c'est-à-dire qu'elle ne peut fluctuer en cours d'exercice à moins de circonstances exceptionnelles et imprévisibles. L'enveloppe fermée garantit aux ministères la stabilité pour planifier et gérer, mais oblige ceux-ci à trouver à même leur enveloppe les solutions aux défis qui sont les leurs.

Enfin, nous avons mis à l'essai une approche de gestion plus poussée par les résultats et de reddition de comptes à partir d'indicateurs de performance. Ainsi, une quinzaine d'unités administratives que nous appelons ici "unités autonomes de services", qu'on appelle ailleurs "agences", bénéficient d'une plus grande latitude pour leur gestion mais s'engagent en retour à réaliser leurs objectifs et à rendre compte publiquement des résultats accomplis. Toutes ces expériences sont concluantes, tant la planification stratégique que la responsabilisation par des mécanismes comme l'enveloppe ou la gestion par résultats. Nous savons que c'est la voie à suivre.

Que comporte la réforme que nous envisageons? En quelques mots, voici les principales composantes. Une loi prévoirait que les ministères et les organismes du gouvernement élaborent et rendent publics, premièrement, un engagement sur les objectifs de qualité des services dans le cas des ministères et des organismes qui rendent des services directement à la population, deuxièmement, un plan stratégique pluriannuel précisant entre autres la mission du ministère ou de l'organisme, les orientations stratégiques, les objectifs et les résultats visés ainsi que les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des objectifs. Troisièmement, un plan annuel de gestion des dépenses préparé dans le cadre du cycle budgétaire et venant préciser l'allocation des ressources et les actions envisagées pour atteindre les objectifs du plan stratégique. Et, quatrièmement, un rapport annuel de gestion qui rend compte des résultats atteints en regard du plan stratégique.

Je sors un peu de mon texte pour vous parler d'une expérience. J'ai été sur le conseil d'administration et l'exécutif d'une banque et puis j'ai toujours été très étonné que, dans les banques, ce soit possible d'avoir les résultats financiers, tous les indicateurs de performance calculés le dixième jour ou au plus tard le quinzième jour après la fin de la période considérée. Ce n'est pas particulièrement le cas au gouvernement parce que le dépôt des rapports annuels se fait plusieurs mois après la fin de l'année

financière en cause. Alors, je peux vous dire que j'avais ça en tête quand nous discutons tous ces projets, et j'espère bien que nous allons raccourcir tous ces délais.

Alors, la réforme s'accompagne d'une révision de l'action des organismes centraux. Les contrôles a priori seront progressivement, autant que faire se peut, remplacés par des contrôles a posteriori. Déjà, au Trésor, nous sommes passés de quelque 6 000 décisions par année à 1 800 décisions par année. Donc, il y a déjà là, vraiment, un élagage qui s'est fait au cours de ces dernières années.

La réforme encouragera de la sorte la responsabilisation des ministères, des organismes, de leurs gestionnaires, elle laissera à ceux-ci une plus grande latitude quant au choix des moyens en dirigeant plutôt l'attention sur l'atteinte des résultats en regard d'objectifs établis préalablement.

En contrepartie, la reddition de comptes sera renforcée, la publication des plans et des rapports et surtout leur dépôt à l'Assemblée nationale favoriseront la transparence de la gestion et mettront davantage en lumière les résultats. En fait, ce qui est recherché, c'est une gestion au grand jour de l'appareil administratif.

Voilà un cadre général simple, mais très exigeant. Il fait appel au sens des responsabilités plutôt qu'au conformisme, entendu dans le sens réglementaire du terme, pour ne pas dire du reste.

Dans cet esprit, nous avons voulu que ce cadre de gestion soit souple et adaptable. Pour ce faire, la réforme prévoit la possibilité de fixer un cadre particulier adapté à une unité administrative au sein d'un ministère, et elle prévoit qu'un contrat de performance et d'imputabilité peut être conclu entre un ministre et un sous-ministre ou, par leur intermédiaire, avec un responsable d'unité administrative. Ce dernier prendrait des engagements sur des objectifs de résultats et serait sanctionné en fonction des résultats réalisés. Il bénéficierait en retour d'une marge de manoeuvre accrue pour diriger les opérations de son unité.

La fonction publique aura donc de nouvelles règles du jeu et ces nouvelles règles permettront aux parlementaires de mieux exercer leur rôle en ce qui concerne la gestion des ministères et des organismes du gouvernement. Les députés auront accès au nouveau mécanisme de transparence que sont le plan stratégique et un rapport annuel plus pertinent. Ils auront accès à des échanges formels et directs avec des fonctionnaires sur leur gestion. Ils seront ainsi mieux informés des enjeux, des choix faits et des coûts. Ils seront davantage en mesure, nous l'espérons, d'exercer le rôle de contrôle qui leur appartient dans nos institutions démocratiques.

L'information fournie par les vérificateurs aux parlementaires sera à cet égard d'une grande utilité, peut-être plus, encore plus. La vérification intégrée, qui prend en compte non seulement l'information financière et la régularité des gestes administratifs, mais également la gestion économique, efficiente et efficace, sera plus que jamais pertinente dans un cadre de gestion axé sur les résultats et la performance. Le rôle des parlementaires, des fonctionnaires, des vérificateurs et des contrôleurs sera ainsi mieux arrimé au bénéfice de toute la population.

En conclusion, il m'apparaît que la réforme de la gestion gouvernementale que nous envisageons rejoint des préoccupations que nous partageons tous. Disposant de meilleurs instruments pour surveiller les fonds publics, les parlementaires pourront mieux suivre les progrès de l'action des ministères et contribuer à l'amélioration des services publics à tous les citoyens. Voilà l'effet primordial recherché par cette démarche de renouvellement de la gestion gouvernementale. Dans tous les États modernes, des initiatives ont été prises pour améliorer la gestion d'appareils publics. Pour les Québécois, l'État en plus revêt une importance particulière et sa fonction publique, de même que tout son appareil législatif, administratif occupent une place stratégique. Son bon fonctionnement leur tient donc à coeur, qualité des services publics, moindres coûts, transparence accrue, responsabilisation renouvelée de la fonction publique, voilà ce qu'il faut rechercher car ce sont les citoyens qui en seront les premiers gagnants. Je vous remercie.

(Fin à 12 h 51)
