



Secrets d'États ?

**Les principes qui guident
l'administration publique
et ses enjeux contemporains**

Sous la direction de **NELSON MICHAUD**

Préface de **ANDRÉ DICAIRE**

 **ENAP**
L'Université de
l'administration publique



Secrets d'États ?

**Les principes qui guident l'administration
publique et ses enjeux contemporains**

Secrets d'États ?

**Les principes qui guident l'administration
publique et ses enjeux contemporains**

Sous la direction de
NELSON MICHAUD



**Presses de
l'Université Laval**

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année du Conseil des Arts du Canada et de la Société de développement des entreprises culturelles du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication.

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada pour nos activités d'édition.

Maquette de couverture : Laurie Patry
Mise en pages : Diane Trottier

© Presses de l'Université Laval. Tous droits réservés.
Dépôt légal 3^e trimestre 2011

ISBN 978-2-7637-8704-6

Les Presses de l'Université Laval
www.pulaval.com

Toute reproduction ou diffusion en tout ou en partie de ce livre par quelque moyen que ce soit est interdite sans l'autorisation écrite des Presses de l'Université Laval.

*À la mémoire de Jocelyn Jacques, en souvenir
de sa contribution à l'École nationale d'administration publique
et de l'enthousiasme qu'il savait faire partager
à ses étudiants et à ses collègues.*

Table des matières

Remerciements	XXVII
----------------------------	--------------

PRÉFACE

Les défis de l'administrateur public	XXIX
---	-------------

André Dicaire

INTRODUCTION

L'État et ses fonctions: un secret (trop) bien gardé?	1
--	----------

Nelson Michaud

A-t-on véritablement besoin de l'État?	2
Héritiers d'une tradition	5
Ce qu'il faut explorer	9
Pour lancer le débat et ensuite... ..	17

PARTIE I – L'ÉTAT

CHAPITRE 1

Les différents types d'État	21
--	-----------

Christian Dufour

Les sources générales du pouvoir	22
La force (physique/ressources matérielles/nombre)	22
La conviction (croyance/idéologie/charisme)	22
La tradition (précédent/ inertie/conservatisme)	23
L'expertise (savoir-faire/technique/science)	24
La volonté du peuple (rue/idéologie démocratique)	24
L'État, l'État de droit, l'État démocratique	25
Les États selon leur type de constitution, non écrite en continuation avec le passé ou écrite à partir d'un moment fondateur	26
Les types d'États démocratiques	29
Les régimes de type parlementaire	29
Les régimes présidentiels	30
Les régimes mixtes	31
Les régimes basés sur le bipartisme ou le multipartisme	32
Les types d'État selon la division territoriale de la souveraineté	33
La déconcentration administrative de type français et la décentralisation politique de type britannique	33

Les États fédéraux plus ou moins décentralisés et les confédérations d'États.	34
Les nouvelles expériences.	36
L'État aujourd'hui.	37
Grandeurs et misères de la pratique et des idéaux sociaux-démocrates	37
Des États qui se cherchent à partir de nouvelles préoccupations sécuritaires, identitaires et environnementales.	38
Questions exploratoires pour débat ou analyse en ateliers	39

CHAPITRE 2

Les modèles de gouvernance. 41

Louis Côté

Une typologie des modèles de gouverne	42
La question des origines et de l'évolution des modèles	46
Le modèle québécois de gouverne.	48
L'évolution du modèle québécois depuis 1960.	49
La participation citoyenne au Québec	51
Conclusion.	57
Questions exploratoires	58

CHAPITRE 3

L'État en fonctionnement : la gouverne 60

Gérard Bergeron†

Les quatre fonctions de la gouverne	66
Le réseau interfonctionnel de la gouverne.	71
Au seuil des activations de la gouverne en politique	80
Questions exploratoires	82

PARTIE II – SUPRAFONCTION, FONCTIONS ET INFRAFONCTION DE L'ÉTAT

CHAPITRE 4

La constitution, règle de droit et contrat social. 87

Gil Rémillard

La constitution, source de légalité.	88
Le contrôle de la constitutionnalité des lois	88
L'interprétation de la constitution et la règle du précédent.	91
L'amendement constitutionnel	92
Le partage des compétences législatives	96
Le pouvoir de dépenser	97
Le pouvoir implicite.	98
La constitution, source de légitimité.	98
Conclusion. Il faut traiter de la constitution dans un contexte plus large	100
Questions exploratoires	102

CHAPITRE 5

La démocratie, les partis et les modes de scrutin 103*Vincent Lemieux*

La fonction législative.	103
La démocratie représentative	104
Qu'est-ce que la représentativité?.	105
Qu'est-ce que la démocratie?.	105
Les systèmes de partis et la démocratie représentative	107
Les systèmes monopolistiques et les systèmes compétitifs de partis	107
Les systèmes fermés et les systèmes ouverts de partis	108
Les systèmes unicentrés et les systèmes pluricentrés de partis	109
Les partis en eux-mêmes et la démocratie représentative.	110
La composante interne: partis centralisés et partis décentralisés.	110
La composante électorale: partis intensifs et partis extensifs	110
La composante gouvernementale: partis programmatiques et partis opportunistes.	111
Les modes de scrutin, la représentation et la gouverne	112
Les modes de scrutin majoritaires	112
Les modes de scrutin proportionnels	113
Les modes de scrutin mixtes	115
Treize propositions récapitulatives	115
Quelques questions exploratoires	117

CHAPITRE 6

La fonction législative: les pouvoirs du Parlement et les rôles des députés 119*André Grenier et Martin Rochefort*

Le Parlement comme institution	119
Les pouvoirs et les fonctions du Parlement	120
Les prérogatives financières.	120
La législation	121
Le contrôle.	122
La délibération.	123
La représentation	123
La responsabilité devant le Parlement	124
Le gouvernement responsable et la responsabilité collective	124
La responsabilité individuelle des ministres	125
La pratique du parlementarisme.	126
L'évolution du parlementarisme.	126
Les modifications au règlement	126
Les rôles du député	130
Le rôle législatif	130
Le rôle de contrôleur	134
Le rôle consultatif.	137
Le rôle d'intermédiaire.	140
Conclusion.	141
Pistes de réflexion.	143

CHAPITRE 7

Le Sénat et son rôle dans la fonction législative. 145*Louis Massicotte*

Perspective comparative	145
Les origines du Sénat canadien	146
Composition	147
Nomination	147
Le territoire représenté par un sénateur	150
Profil des nominations effectuées	152
Durée du mandat	153
La répartition des sièges entre les provinces et les territoires	155
Les principaux dignitaires du Sénat	156
Rémunération des sénateurs	156
Les pouvoirs du Sénat	157
Pouvoirs législatifs	157
Pouvoirs à l'égard des modifications constitutionnelles	159
Autres pouvoirs du Sénat	160
Les autres rôles du Sénat	161
Rôle d'enquête et d'étude	161
Défenseur des minorités linguistiques	162
Représentant des régions?	163
Rôles politiques informels	163
Relations avec la Chambre des communes	164
Une institution mal-aimée	168
Perspectives d'avenir: abolir le Sénat ou le réformer?	169
La proposition du comité Molgat-Cosgrove (1984)	169
L'Accord de Charlottetown (1992)	170
Les propositions du gouvernement Harper (2006-2011)	170
Conclusion	172
Questions exploratoires	174

CHAPITRE 8

Le rôle du premier ministre dans notre système de gouvernement. 176*Gilbert Charland*

Pouvoirs et responsabilités du premier ministre	178
Le Bureau du premier ministre et le ministère du Conseil exécutif:	
l'interface politique-administration	181
Le Bureau du premier ministre	181
Le ministère du Conseil exécutif	183
Composition et champs d'activité des comités ministériels	184
Le processus décisionnel québécois et le rôle clé des comités ministériels:	
le cheminement d'un mémoire au Conseil des ministres	186
Conclusion	190
Questions exploratoires	192

CHAPITRE 9

La fonction judiciaire **194***Isabelle Boillat*

Les principes fondamentaux de la fonction judiciaire	195
Primauté du droit et égalité devant la loi	195
L'impartialité et l'indépendance judiciaire	197
Le critère	199
Les dimensions	200
Conditions objectives de l'indépendance judiciaire	200
L'état du droit canadien	201
Le régime	201
Common Law et droit civil	201
Les parties impliquées dans le litige	201
La nature du litige	202
L'objet en litige	202
La loi	202
Les domaines de droit	202
Le droit privé	203
Le droit public	203
Les sources du droit	204
La législation	204
La jurisprudence	204
La doctrine	205
La coutume	205
L'équité	205
Le processus judiciaire quant à la preuve et la procédure	206
L'organisation des tribunaux	207
Modes alternatifs de résolution des conflits	214
Conclusion	216
Questions exploratoires	217

CHAPITRE 10

Le citoyen et l'État **219***André Larocque*

Et si on commençait par le début	219
Le citoyen, fondement même du politique	219
Le citoyen en tant que société	221
La société ou le citoyen écrit « en grandes lettres »	221
Le citoyen fondateur de l'ordre	222
L'État ou le citoyen collectif	222
« We the People... »	225
La souveraineté citoyenne	225
L'initiative populaire	226
Le citoyen propriétaire de la maison commune	226

« British government is party politics... »	227
Le citoyen en marge de ses institutions	227
La règle de la distorsion de la volonté populaire	229
Le citoyen représenté... dit-on!	229
L'État congestionné au sommet	231
Les citoyens dans leur milieu de vie	231
Groupes d'intérêt, groupes de pression	232
Quand les citoyens se substituent à l'État	232
L'administration publique: au service du public?	234
La « machine » coincée entre l'État et le citoyen	234
Conclusion.	236
Questions exploratoires	237

CHAPITRE 11

Médias et gouvernance 240

Paul-André Comeau

L'état des lieux	241
Les médias au Québec	242
Journalisme et journalistes	244
Journalisme et système politique.	246
Le Parlement	246
Le gouvernement	247
L'administration publique	248
Les tribunaux	249
Le journalisme politique.	250
Journalisme et contrôle.	253
Journalisme et démocratie	256
Questions exploratoires	257

PARTIE III – LA FONCTION ADMINISTRATIVE DE L'ÉTAT

CHAPITRE 12

L'organisation de la fonction administrative de l'État. 263

Pierre Bernier

Délimitation du cadre institutionnel	265
Les attributions de l'institution administrative de l'État.	265
Trois définitions phares pour l'administration publique	265
La mission primordiale de l'administration publique	266
Une situation aux contours énigmatiques?	267
Les deux rôles des administrateurs publics	268
La résultante d'idées convergentes	268
Les repères diffus d'une vision: la théorie du contrat social.	268
La théorie de la « séparation » ou « distribution » des pouvoirs.	269
Les prescriptions de l'État de droit	270
Le système bureaucratique	270
Destinée singulière pour cette théorie organisationnelle	271

Enjeux de l'institution administrative	272
Des valeurs partagées pour la fonction administrative	272
Fiabilité et prévisibilité	273
Ouverture et transparence	275
Efficacité et efficience	275
Responsabilité	277
L'instrumentation	279
Les instruments premiers de l'administration publique	279
Le droit administratif: l'instrument moteur déterminant	279
Les structures de l'administration publique	280
La coordination d'ensemble est conférée à l'administration centrale	286
Les statuts de l'emploi dans l'administration publique	289
Le cadre conceptuel de la gestion ou du management	290
Conclusion	292
Quelques questions exploratoires	294

CHAPITRE 13

Les modes d'organisation et de gestion de l'administration publique: de Weber au nouveau management public 297

Michèle Charbonneau

La bureaucratie	298
Quelques repères historiques	298
Les principes de la bureaucratie	300
Critiques de la bureaucratie	303
Le nouveau management public	306
Quelques repères historiques	306
Les principes du nouveau management public	308
Critiques du nouveau management public	311
Conclusion	313
Questions exploratoires	315

CHAPITRE 14

La production documentaire dans les administrations publiques: enjeux et pistes de solution 319

Daniel J. Caron

La production documentaire: un diagnostic	321
Utilité et usages de l'information dans un État de droit	324
Besoins des administrations: gouverne et gestion moderne	325
Besoins des citoyens: représentation et participation	327
Risques pour l'État et les citoyens	328
Le cycle de vie de l'information, cadres législatif et administratif	329
Pistes de réflexion et voies d'avenir	334
Conclusion	336
Questions exploratoires	336

CHAPITRE 15

Développement du gouvernement électronique : leviers et enjeux 339*Christian Boudreau*

L'axe informationnel	341
L'axe interactionnel	344
L'axe transactionnel	347
L'axe intégré	349
Les enjeux du gouvernement électronique et quelques pistes de solution	351
Conclusion	355
Questions exploratoires	357

CHAPITRE 16

Les organismes centraux dans la gouverne des États de droit 361*Rémy Trudel*

Les organismes centraux	362
Le ministère du Conseil exécutif	362
Le Secrétariat aux affaires autochtones	363
Le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes	363
Le Secrétariat à la jeunesse	364
Le Secrétariat aux emplois supérieurs	364
Le Secrétariat à l'allégement réglementaire et administratif	364
Le Cabinet du premier ministre	365
Le Conseil du trésor	366
L'action préventive du Conseil du trésor	367
Le Conseil du trésor et l'État-employeur	368
Le Conseil du trésor et la politique salariale dans le secteur public	370
L'interface avec le ministère des Finances	370
Les défis	371
La force d'analyse et d'influence des organismes centraux	371
Une décentralisation qui se heurte aux organismes centraux	372
Les facteurs de contrôle	373
Le nouveau cadre législatif	374
La Loi sur l'administration financière	375
La Loi sur l'administration publique	376
Conclusion	377
Questions exploratoires	378

CHAPITRE 17

Les organismes autonomes 380*Luc Bernier et Luc Farinas*

Historique au Canada et au Québec	382
L'importance des organismes autonomes dans l'histoire canadienne	382
Le cas québécois	382

Une typologie des organismes autonomes	384
La décentralisation et les organismes autonomes:	
quelques points de repères théoriques	385
De quel type est la décentralisation?	385
Qu'est-ce qui est décentralisé?	386
Quelles sont les bases de la décentralisation?	386
Comment la décentralisation se réalise-t-elle?	387
Où retrouve-t-on la décentralisation dans le système gouvernemental?	387
Pourquoi décentralise-t-on?	387
Une description du rôle des organismes autonomes dans le système organisationnel de l'administration publique québécoise	388
Une description du rôle des organismes autonomes dans le système organisationnel de l'administration publique fédérale	390
Les instruments modernes de politique	391
Les tentatives de réforme et de réduction du nombre d'organismes autonomes	392
Les réformes du nombre d'organismes autonomes, la privatisation et la gouvernance des sociétés d'État au gouvernement québécois	393
La révision du nombre d'organismes autonomes québécois	393
La privatisation des sociétés d'État québécoises	398
La réforme récente de la gouvernance des sociétés d'État québécoises	400
Les réformes du nombre d'organismes autonomes, la privatisation et la gouvernance des sociétés d'État au gouvernement canadien	401
La révision du nombre d'organismes autonomes fédéraux	401
La privatisation des sociétés d'État fédérales	403
La réforme récente de la gouvernance des sociétés d'État fédérales	405
En conclusion: théorie de l'État et leçons à retenir	406
Questions de réflexion	407

CHAPITRE 18

Les politiques publiques et leur analyse. 411

Kaddour Mehriiz, Jean Turgeon et Gilbert Charland

Qu'est-ce qu'une politique publique?	412
Le cycle de vie des politiques publiques	413
Les considérations au moment du choix des politiques publiques	416
L'apport de la science politique	416
L'apport des sciences économiques	422
L'apport des sciences de l'administration	425
L'apport de l'évaluation de programme	426
Comprendre la mise en œuvre des politiques publiques	427
La phase de mesure <i>a posteriori</i> des effets des interventions publiques	429
Conclusion	431
Questions exploratoires	432

CHAPITRE 19

Le budget de l'État: le cas du Québec 437*Yvan Dussault et Paul-E. Arsenault*

Le budget de l'État: un instrument de gouverne au cœur de son fonctionnement.	437
L'encadrement constitutionnel et légal	439
Le principe du « Fonds consolidé »	439
L'annualité budgétaire	440
L'unité budgétaire	440
La spécificité budgétaire	440
La limitation budgétaire	440
Autres principes ou règles budgétaires	441
Les principaux acteurs et leur rôle.	442
Le ministre des Finances	443
Le Conseil du trésor et les ministères	445
Le Conseil des ministres	447
L'Assemblée nationale et ses composantes	448
La dynamique des choix budgétaires.	449
L'environnement sociopolitique.	450
La conjoncture économique	450
La situation des finances publiques	451
Le mode de financement et d'allocation des ressources budgétaires.	453
Le dosage des revenus	453
Le mode d'allocation des dépenses.	455
Le budget-programmes au Québec	457
Conclusion.	458
Questions exploratoires	460

CHAPITRE 20

Les contrôles 464*Marie-Soleil Tremblay*

Historique	465
Définir le contrôle	466
Les contrôles <i>ex ante</i>	467
Les contrôles <i>ex post</i>	467
Les contrôles encadrant l'administration publique	468
Les contrôles internes	468
L'imputabilité.	468
La vérification interne	469
Le contrôleur des finances	473
Les contrôles externes	475
L'approbation du budget par l'Assemblée nationale	475
Les commissions parlementaires.	476
Le vérificateur général	478
Le Protecteur du citoyen	482
Le commissaire à l'éthique	482

Limites des contrôles et orientations futures	483
Conclusion.	484
Questions de discussion	485

CHAPITRE 21

Enjeux éthiques de l'administration publique. 486*Jacques A. Plamondon*

Sources philosophiques de l'éthique de l'administration publique.	487
Le déontologisme kantien	488
L'utilitarisme	492
Le communautarisme	493
Une éthique procédurale: l'éthique de la discussion	494
L'éthique au quotidien dans l'administration publique	496
Autorité et libre arbitre – le problème de l'obéissance hiérarchique	496
Conflits d'intérêts et distribution des biens et services publics	498
Devoir de discrétion et transparence	499
Éthique environnementale.	503
Conclusion.	505
Questions exploratoires	507

CHAPITRE 22

L'interaction politiciens-administrateurs. 510*Claude Morin*

La provenance	512
Le temps	513
Les objectifs	514
Les valeurs	515
La formation	516
L'expérience	518
L'allégeance	519
Les réseaux	520
Les récompenses.	522
Conclusion.	524
Questions exploratoires	525

PARTIE IV – L'ÉTAT ET SES ENJEUX CONTEMPORAINS

CHAPITRE 23

**Le secteur de la santé et des services sociaux au Québec:
au cœur des enjeux de l'administration publique 529***Renée Lamontagne et Marie-Claude Prémont*

Au cœur de la théorie de l'État	529
Entre santé et services sociaux.	530
Les déterminants de la santé et leur effet en matière de financement des soins . .	531

Les soins de santé : les grands modèles	533
Deux conceptions s'affrontent : les règles du marché ou l'action publique . . .	533
Le modèle bismarckien : les assurances sociales liées à l'emploi.	534
Le modèle beveridgien : un droit de citoyenneté	534
Des modèles en transition	535
Typologie des relations entre l'assurance publique et l'assurance privée	
dans le domaine de la santé	535
Assurance primaire	536
Assurance duplicative	536
Assurance complémentaire	536
Assurance supplémentaire	537
Les rôles respectifs du fédéral et des provinces.	537
La constitution canadienne	537
Les programmes à frais partagés.	538
La contribution du fédéral : la <i>Loi canadienne sur la santé</i>	540
Les grands régimes d'assurance publique du Québec	541
Assurance hospitalisation et assurance maladie	541
Assurance médicaments.	545
L'organisation du système sociosanitaire au Québec, sa gestion et ses enjeux. . .	547
L'organisation des services de santé et des services sociaux et leur gestion. . .	547
Des enjeux liés à l'organisation et à la gestion du système sociosanitaire . . .	549
La démographie	549
La confiance du public.	550
La gouvernance et l'imputabilité au cœur de la pérennisation du système. .	551
Le pilotage stratégique des réformes	552
Conclusion.	552
Questions exploratoires	553

CHAPITRE 24

Enjeux contemporains du réseau de l'éducation 559

Jean Bernatchez

L'organisation scolaire et ses enjeux	561
Les ordres d'enseignement.	561
L'éducation préscolaire et l'enseignement primaire	561
L'enseignement secondaire	562
L'enseignement supérieur	562
L'éducation des adultes.	564
Les grands enjeux liés à l'organisation scolaire	565
L'articulation entre les ordres d'enseignement.	565
L'adéquation de la formation aux besoins socioéconomiques	566
La coexistence des réseaux public et privé.	567
La redéfinition du rôle de l'université	568
La gestion scolaire et ses enjeux	570
Les instances de gestion scolaire.	570
Les organismes de l'État québécois.	570
Les commissions scolaires.	571