

POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLICS

L'HEURE DES REMISES EN QUESTION

SOUS LA DIRECTION DE

MOHAMED CHARIH et RÉJEAN LANDRY



Presses
de l'Université
du Québec

POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLICS

L'HEURE DES REMISES EN QUESTION

© 1997 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré : Politiques et management publics : l'heure des remise en question,
Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), ISBN 2-7605-0948-6 • SA948N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
2875, boul. Laurier, Sainte-Foy (Québec) G1V 2M3
Téléphone : (418) 657-4399
Télécopieur : (418) 657-2096
Catalogue sur Internet : <http://www.uquebec.ca/puq/puq.html>

Distribution :

DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.
845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8
Téléphone : (418) 831-7474 / 1-800-859-7474
Télécopieur : (418) 831-4021



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des oeuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

© 1997 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré : Politiques et management publics : l'heure des remises en question,
Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), ISBN 2-7605-0948-6 • SA948N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLICS

L'HEURE DES REMISES EN QUESTION

SOUS LA DIRECTION DE
MOHAMED CHARIH et RÉJEAN LANDRY

1997



Presses de l'Université du Québec
2875, boul. Laurier, Sainte-Foy (Québec) G1V 2M3

© 1997 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré : Politiques et management publics : l'heure des remises en question,
Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), ISBN 2-7605-0948-6 • SA948N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

Politiques et management publics : l'heure des remises en question

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7605-0948-6

1. Québec (Province) – Administration. 2. Canada – Administration.
3. Administration publique – Cas, Études de. 4. Administration locale – Québec (Province). 5. Politique publique – Québec (Province). 6. Finances publiques – Québec (Province). 1. Charih, Mohamed. II. Landry, Réjean.

JL250.P64 1997 351.714 C97-940215-8

Les Presses de l'Université du Québec bénéficient, pour leur programme de publication, du soutien du Programme de subventions globales du Conseil des arts du Canada et du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition du Patrimoine canadien.

Révision linguistique : GISLAINE BARRETTE

Mise en pages : COMPOSITION MONIKA

Conception graphique de la couverture : DESCHAMPS DESIGN

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 1997 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

© 1997 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 1997

Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada

Imprimé au Canada

Table des matières

Introduction	1
Mohamed Charih et Réjean Landry	

Première partie

Le service à la clientèle dans le secteur public

La gestion de la qualité. Cinq études de cas	7
Gérard Éthier	

L'influence des facteurs contextuels sur les relations fonctionnaires—citoyens à Québec	23
Gilles Bouchard	

Les bureaucraties professionnelles. Méritocraties ou systèmes clos	41
Vincent Sabourin	

Deuxième partie

La gestion budgétaire

Modèle théorique des processus budgétaires au gouvernement du Québec	65
Lucie Rouillard	

Troisième partie

Politiques publiques

L'État, le citoyen et l'industrie. Le cas de la MIUF	85
James Iain Gow	

La politique d’approvisionnement en sang. Enjeux et finalités	115
François Pétry et Khalid Adnane	
Les contradictions entre les objectifs et les moyens dans la gestion du développement	143
Guy Claveau	

Quatrième partie

Administrations locale et régionale

La construction institutionnelle des régions du Québec	161
Isabel Brochu et Marc-Urbain Proulx	
Le rôle du délégué régional dans la mise en œuvre de la politique de développement régional du gouvernement du Québec	181
Guy Dufresne	
Collaborateurs et collaboratrices	203

Introduction

Mohamed Charih et Réjean Landry

En cette fin de millénaire, les administrations publiques font face à des multiples pressions : globalisation des marchés, utilisation massive des technologies de l'information, crises budgétaires, réduction de la marge de manœuvre des politiciens et perte de confiance de la part des citoyens dans les institutions publiques. Partout à travers le monde occidental, l'État-providence et ses politiques ont été sérieusement remis en question. Certains soutiendront que depuis le début des années 1980, nous assistons à un changement de paradigme dans la gestion des affaires publiques. L'Angleterre, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont été les pionniers du nouveau management public. En plus d'introduire des réformes radicales dans leur administration publique, ces pays ont cherché, avec plus au moins de succès, à rompre avec la philosophie et les approches traditionnelles de gestion des affaires publiques.

Au début de son premier mandat, le gouvernement canadien du premier ministre Mulroney a créé un comité présidé par le Vice-premier ministre, Erik Nielsen, pour revoir en profondeur les programmes fédéraux et recommander la consolidation ou l'élimination de ceux qui ne répondent plus aux besoins des Canadiens. Le Comité Nielsen (1984) devait focaliser sur la prestation de services de qualité et sur l'amélioration de la gestion. En 1989, un autre projet de réforme « Fonction publique 2000 » a été lancé. Ce dernier visait à transformer l'administration publique fédérale en une administration entrepreneuriale dont l'objectif fondamental était le service à la clientèle.

Depuis l'élection du gouvernement libéral en 1993, l'examen de programmes a été la pièce maîtresse de sa stratégie de réforme. Il constitue un changement de cap important sur le plan de la politique budgétaire qui a été

souvent caractérisée par des diminutions incrémentales ou marginales des dépenses. Le résultat de l'examen de programmes comportait plusieurs mesures visant la réduction du déficit : élimination en trois ans de 45 000 emplois par attrition et mises à pied, compression des dépenses de programmes de 10,4 milliards d'ici 1996-1997, recouvrement des coûts, diminution des transferts sociaux aux provinces, dévolution des responsabilités à ces dernières et au secteur privé et l'annonce, entre autres, de la commercialisation et de la privatisation de certaines activités.

Le gouvernement du Québec, quant à lui, a initié des réformes dans le domaine de la santé, du développement régional, de l'éducation, etc. De plus, en 1991, il a adopté une politique sur l'amélioration des services aux citoyens, a gelé le salaire des fonctionnaires pendant deux ans et a lancé, en 1993, l'opération réalignement. Avec le gouvernement du premier ministre Bouchard, l'accent est mis sur l'élimination du déficit d'ici l'an 2000. Que ce soit au Canada ou au Québec, force est de constater que les deux constantes des réformes que connaissent les administrations publiques sont la lutte au déficit et la qualité du service à la clientèle.

Cet ouvrage s'adresse à des universitaires, à des fonctionnaires et à des étudiants qui s'intéressent à l'administration publique. Il cherche, dans un premier temps, à contribuer au développement de la connaissance sur la gestion publique en présentant les travaux d'universitaires québécois et, dans un deuxième temps, à informer la pratique et ainsi contribuer aux efforts de réformes en cours des administrations publiques. Le lecteur y trouvera des études et des analyses sur le service à la clientèle dans le secteur public, la gestion budgétaire, les politiques publiques ainsi que l'administration locale et régionale. L'ouvrage regroupe les travaux présentés initialement à la section « Administration et management publics » au congrès de l'Association canadienne française pour l'avancement des sciences (ACFAS). Les communications initiales ont constitué le point de départ de ce livre. Par la suite tous les textes retenus ont été retravaillés par les auteurs pour les fins de publication dans le présent volume.

L'ouvrage est divisé en quatre parties. La première porte sur le service à la clientèle dans le secteur public. Gérard Éthier examine cinq études de cas relatives à la mise en œuvre de la gestion de la qualité dans cinq organisations publiques : 1) municipalité de Charlesbourg, 2) Commission scolaire St-Jérôme, 3) Centre hospitalier du Haut-Richelieu, 4) Centre hospitalier de Maisonneuve-Rosemont et 5) Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie. Éthier relève dans ce chapitre les facteurs qui facilitent ou contraignent l'implantation d'un projet de gestion de la qualité, examine les conditions de succès et termine en présentant un guide de l'implantation d'un projet de qualité.

Gilles Bouchard, quant à lui, s'attaque à l'examen des facteurs contextuels qui influent sur les relations fonctionnaires—citoyens dans un ensemble de ministères québécois. Il soutient que le service à la clientèle ne dépend pas seulement de la bonne volonté des fonctionnaires. D'après lui, le statut social, le degré d'organisation de la clientèle et sa cohésion affectent la relation fonctionnaires—citoyens.

Le dernier chapitre de cette première partie, celui de Vincent Sabourin, essaie de mettre de l'avant certains facteurs qui transforment les bureaucraties professionnelles en organisations closes. Son étude l'amène à soulever trois hypothèses : 1) des mandats larges et complexes entraînent des pertes importantes d'efficacité pour les bureaucraties professionnelles, 2) des mandats larges et complexes engendrent des coûts de complexité accrus dans le fonctionnement des bureaucraties professionnelles et 3) des mandats larges et complexes créent des coûts de mandats dans la régie et le contrôle des activités des bureaucraties professionnelles.

La gestion budgétaire au gouvernement du Québec est l'objet de la deuxième partie. Contrairement aux approches traditionnelles qui cherchaient à imposer des processus budgétaires rationnels, Lucie Rouillard examine la question selon un modèle interprétatif. S'appuyant sur des études de cas, elle soutient que les organisations publiques opèrent dans des environnements différents et, de ce fait, elles ont besoin de mécanismes pour les interpréter et agir dessus. Elle considère que l'interprétation est un concept clé dans le développement d'une théorie budgétaire du secteur public.

La troisième partie du livre est consacrée à l'analyse de politiques publiques. Iain Gow se penche sur le cas de la mousse isolante d'urée formaldéhyde (MIUF). Dans ce chapitre, Gow pose la question de la compétence des administrations publiques dans les cas des produits dangereux comme la MIUF, les implants mammaires et le sang contaminé. Il prend appui sur une combinaison des théories de la décision : néo-institutionnalisme, corporatisme sectoriel ou des sous-gouvernements. Grâce à ces trois perspectives théoriques, Gow utilise le cas de la MIUF pour dégager des enseignements utiles sur le plan de la connaissance et de la pratique.

François Pétry et Khalid Adnane analysent la politique d'approvisionnement en sang. Plus particulièrement, ils examinent le scandale du sang contaminé au Canada. Après avoir présenté les principaux éléments du système canadien d'approvisionnement en sang, Pétry et Adnane mettent en lumière les grandes lacunes de ce système face à la menace du SIDA et évaluent certaines recommandations du Comité parlementaire et de la Commission Krever. Leur analyse s'inspire des grands modèles théoriques d'explication des politiques publiques pour comprendre comment les

acteurs du système ont réagi devant une situation imprévue et caractérisée par des enjeux ouverts et conflictuels. Ce chapitre nous fait réfléchir sur des relations changeantes entre trois marchés : le marché politique, le marché privé des médicaments et le marché charitable.

Dans le dernier chapitre de cette partie, Guy Claveau passe en revue les contradictions entre les objectifs et les moyens dans la gestion de l'aide au développement international par le Canada. Il se demande si l'aide publique doit focaliser sur le développement, sa mission principale, ou si elle doit constituer un instrument de la politique commerciale. Claveau situe la politique de développement international du Canada dans les stratégies internationales d'aide au développement. Il conclut que les véritables priorités de l'aide canadienne sont le positionnement international du Canada et l'accroissement des échanges économiques.

Enfin, la quatrième partie de l'ouvrage traite de l'administration locale et régionale. Isabel Brochu et Marc-Urbain Proulx s'interrogent sur les conséquences du passage de la stratégie québécoise du développement régional « d'aménagement du territoire » au « management du développement régional » des programmes nationaux et de biens et services collectifs. Selon eux, l'émergence ou la localisation des organisations publiques, parapubliques et collectives a provoqué la construction institutionnelle des régions. Douze facteurs caractérisent cette construction et offrent des critères de différenciation entre les régions administratives et les régions MRC.

Guy Dufresne s'attarde au rôle du délégué régional dans la mise en oeuvre de la politique du développement régional amorcé par le gouvernement du Québec en 1991. Son analyse se concentre sur le comportement stratégique des acteurs impliqués dans la gestion du développement régional : délégué aux affaires régionales, notables régionaux (maires, préfets et députés), et agents d'administration (directeurs régionaux et sous-ministres adjoints aux opérations).

Les textes regroupés dans ce volume représentent les principales dimensions du changement de paradigme auquel nous assistons dans la gestion des affaires publiques au Canada et au Québec. En abordant la question sous l'angle de différents problèmes avec des théories explicatives variées, les auteurs illustrent concrètement les contraintes et les possibilités avec lesquelles les administrateurs publics devront composer à l'heure de la remise en question des politiques et du management public.

Première partie

Le service à la clientèle dans le secteur public

© 1997 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré : Politiques et management publics : l'heure des remise en question,
Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), ISBN 2-7605-0948-6 • SA948N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

© 1997 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré : Politiques et management publics : l'heure des remise en question,
Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), ISBN 2-7605-0948-6 • SA948N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

La gestion de la qualité Cinq études de cas¹

Gérard Éthier

La performance des organisations publiques est devenue un important souci pour les gestionnaires et le personnel qui procurent les services mais surtout pour les citoyens qui les financent. À cette fin, on a vu apparaître ces dernières années, dans plusieurs institutions publiques, des projets qualité inspirés surtout du modèle de la qualité totale. La popularité de ce modèle ne fait pas de doute, mais le besoin d'un examen critique sur son processus d'implantation s'impose aussi bien aux théoriciens qu'aux praticiens. La recherche sur laquelle repose ce chapitre est une contribution en ce sens.

La littérature sur la qualité totale, par son abondance, a certainement aidé à mieux comprendre sa dimension théorique. Il importe maintenant d'aller plus loin en étudiant de façon systématique ses applications pratiques. C'est pourquoi l'étude des cas concrets et réels d'implantation de ce modèle dans des organisations est appropriée. Par ce chapitre, nous voulons rendre compte des résultats de l'analyse critique de cinq cas vécus dans des organisations publiques québécoises et en tirer des leçons utiles.

Après avoir mentionné les objectifs de la recherche et défini son cadre théorique et méthodologique, nous attirerons l'attention du lecteur sur les résultats de l'étude et sur un guide qui pourra aider les gestionnaires désireux d'implanter un projet de qualité totale. Enfin, une proposition originale sera émise pour favoriser une meilleure performance des organisations

1. Le présent texte est un résumé du livre du même auteur publié, en 1994, aux Presses de l'Université du Québec sous le titre : *La qualité totale, nouvelle panacée du secteur public ?*

publiques ; elle tient compte des concepts de qualité et de productivité qui sont au cœur de tout projet de qualité totale.

Les objectifs de la recherche

Compte tenu des préoccupations soulevées par les nombreuses expériences d'implantation de projets qualité, la recherche poursuivait les objectifs suivants :

1. Exposer le débat actuel sur la qualité des services publics.
2. À partir de cas réels, décrire et analyser les expériences vécues par certaines organisations publiques qui se sont lancées dans un tel projet.
3. Dégager un ou des modèles généraux pouvant servir de guides à d'autres organisations qui veulent poursuivre un tel but.

Le cadre théorique

Les deux concepts de qualité et de productivité ont été choisis non seulement pour les besoins de la recherche elle-même mais aussi parce qu'ils sont directement liés aux grands enjeux actuels de la gestion des organisations publiques. En nous inspirant d'auteurs comme Kélada (1990), Gauthier et Muller (1988) et Horovitz (1987), nous pouvons conclure que le concept de qualité renvoie surtout à la satisfaction du client même si ces termes, satisfaction et client, ne sont pas toujours précis, en particulier dans le cas des organisations de services publics. Le concept de qualité totale n'est qu'un dérivé du concept de qualité et l'Association française de normalisation (AFNOR) la définit ainsi :

La qualité totale, pour une entreprise, est une politique qui tend à la mobilisation permanente de tous ses membres pour améliorer la qualité des produits et services, la qualité de son fonctionnement, la qualité de ses objectifs, en relation avec l'évolution de son environnement. Dans cet esprit, le manager est le moteur de cette politique. (p. IX)

Quant au concept de productivité, il fait surtout référence au rapport entre les résultats obtenus et les ressources utilisées. En d'autres termes, une entreprise est productive si elle utilise au mieux toutes ses ressources humaines, financières et matérielles. Les définitions de Riggs et Félix (1983) et de Shetty (1984) sont explicites en ce sens.

Si les précisions apportées aux deux concepts de qualité et de productivité sont utiles, des modèles théoriques contribuent aussi à parfaire cette compréhension. Nous avons déjà présenté deux schèmes théoriques (Éthier, 1991), l'un venant du gouvernement fédéral (Fonction publique 2000) et l'autre du gouvernement provincial du Québec. Ils sont encore notre principale source d'inspiration pour cette recherche. Dans un texte

précédent, ils nous ont servi à faire la revue de littérature et à structurer les idées sur le sujet, et, dans un deuxième temps, ils ont orienté l'organisation de la recherche ainsi que l'élaboration du questionnaire pour les entrevues individuelles.

Le modèle théorique de Fonction publique 2000 (1990) se résume par les huit principes essentiels suivants :

- Les organismes axés sur le client s'appuient sur des valeurs, des normes et des croyances visant fortement le client.
- Le leadership de la haute direction a une importance capitale sur la culture organisationnelle axée sur le client.
- Les organismes axés sur le client préconisent des relations ouvertes avec les clients et favorisent la consultation.
- Ces organismes traitent bien leurs gestionnaires et leur personnel.
- Ils recherchent et acceptent l'opinion des clients sur la qualité des services rendus.
- La gestion efficace de « la prestation de service » attache autant d'importance à sa qualité qu'à sa nature.
- Ils sont convaincus que tous les employés de l'organisme peuvent contribuer à la qualité du service.
- Les organismes axés sur le client exploitent efficacement la technologie de l'information (p. 6-7).

Le modèle théorique développé par le Conseil du Trésor (1987) de la province de Québec se fonde sur cinq principes et sur cinq actions. Les principes sont les suivants :

- Le service au public est la raison d'être de l'administration publique.
- L'administration publique agit à l'intérieur du cadre établi par le gouvernement.
- L'administration publique prend appui sur la compétence et la mobilisation de ses ressources humaines.
- L'administration publique met l'accent sur les résultats de ses actions.
- L'administration publique est fondée sur la responsabilité.

Les actions sont celles-ci :

- L'amélioration du service à la clientèle.
- L'accroissement de la productivité.
- Le développement de la gestion des ressources humaines.
- L'implantation de l'évaluation de programme.
- La réalisation d'un régime d'imputabilité.

Les deux modèles se ressemblent même si le premier insiste plus sur l'aspect qualité du service aux clients et le deuxième, sur la productivité.

Pour la présente étude, les deux modèles étaient nécessaires. De plus, ils soulignent, tous les deux, d'autres thèmes généraux qui constituent l'essence même de la qualité totale. Citons en particulier :

- la notion de client,
- le leadership,
- le style de gestion,
- la responsabilisation,
- la communication,
- la gestion des ressources humaines,
- l'évaluation.

Ces thèmes se retrouvent aussi dans plusieurs autres études de cas citées chez Éthier (1994). Il est inutile dans ce chapitre de reprendre la description de ces études, mais il faut rappeler, tout de même, que ces thèmes sont aussi les références constantes de notre recherche. Ainsi, il sera possible de vérifier si les thèmes issus de la qualité totale et ayant fait l'objet d'autres recherches sont toujours présents et actifs dans cette recherche portant sur des organisations publiques québécoises.

La méthodologie

Les cinq organisations de l'étude sont les suivantes : la municipalité de Charlesbourg, la commission scolaire Saint-Jérôme, les centres hospitaliers du Haut-Richelieu et de Maisonneuve-Rosemont ainsi que le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie. Elles ont été choisies parce qu'elles représentaient plusieurs secteurs des services publics. Signalons qu'il s'agissait d'organisations de taille différente et que la durée de leur expérience variait. De plus, chaque projet avait son originalité, car si quelques-uns s'inspiraient vraiment de qualité totale, d'autres ne s'y référaient qu'en partie. Cette diversité dans la nature du projet et dans les circonstances de son implantation était voulue et même recherchée, car nous voulons analyser plusieurs cas mis en pratique avec leurs caractéristiques propres.

La recherche comportait deux volets. Le premier consistait à faire l'analyse des documents produits par chaque organisation en vue de l'implantation de ce projet. Le deuxième avait trait à une série d'entrevues auprès de dix personnes environ qui participèrent à chaque projet. Ces personnes furent choisies parmi les employés de divers paliers de l'organisation afin de représenter le mieux possible les cadres, les professionnels, les techniciens et les employés de soutien. Elles représentaient aussi une variété d'opinions sur le projet, allant d'un appui inconditionnel à un scepticisme très marqué.

Les entrevues étaient de type semi-structuré et permettaient d'identifier les facteurs qui avaient nui ou aidé à l'implantation du projet. Nous avons ainsi pu recueillir les opinions des répondants sur les avantages du projet, les contributions qu'ils percevaient comme méritoires, les résistances observées, leur réaction face au processus d'évaluation contenu dans le projet, les décisions qu'ils pourraient qualifier de douteuses et qui furent prises à différents moments. Les participants aux entrevues devaient aussi se prononcer sur le progrès des principaux concepts clés d'un projet qualité, à savoir l'approche client, le sentiment d'appartenance, la gestion participative, la responsabilisation, la communication et la motivation. Ils devaient donner également leurs opinions sur la politique de rendre les gestes de qualité plus visibles, sur l'outil principal mis entre leurs mains, c'est-à-dire le plan d'amélioration de la qualité et, enfin, sur l'avenir du projet tel qu'ils l'entrevoyaient.

Les résultats

Constatations générales

Tout d'abord, nous avons observé que l'origine de l'implantation d'un projet qualité est différente pour chacune des organisations. Il y a toujours eu un déclencheur. Par exemple, il pouvait s'agir d'un individu en particulier qui était plus sensible que d'autres à ce modèle de gestion et qui avait réussi à convaincre ses collègues de s'en inspirer. Ce pouvait aussi être un groupe ou un service en particulier qui poussait dans cette voie. Ou encore, les résultats d'une performance plutôt décevante qui avaient le don de mobiliser les énergies de quelques-uns et de les inciter à implanter un tel projet. Enfin, les « gourous » de la qualité totale ont certainement contribué, surtout par leurs écrits sur le sujet, à sensibiliser certaines personnes à ce modèle de gestion.

Par ailleurs, nous avons relevé que, souvent, les projets qualité avaient forcé les organisations à mieux définir leur mission. Ce qui a eu pour effet de mieux comprendre les valeurs fondamentales qui les guidaient, de s'entendre sur des objectifs à poursuivre et, enfin, de faire des choix sur des priorités.

De plus, la structure adoptée par les organisations pour implanter le projet qualité et le gérer différait grandement de l'une à l'autre. Dans un cas extrême, celui de la commission scolaire, aucune structure particulière n'avait été adoptée, car le projet s'intégrait à la structure existante. Par contre, un hôpital s'est donné une direction formelle de la qualité gérée par un directeur. Les autres organisations ont adopté une structure plus légère avec un coordonnateur de la qualité et/ou un comité de gestion du projet.

Même si le vocabulaire pouvait changer d'une organisation à l'autre, on a constaté que le processus d'implantation du projet qualité était sensiblement le même. Il y a la période de sensibilisation, celle de la formation, celle de l'implantation proprement dite et, enfin, l'évaluation.

Une autre constatation qui est plutôt un gros point d'interrogation a rapport avec le rôle que doivent jouer les syndicats et les associations professionnelles dans le projet qualité. Il est vrai que nous n'avons pas trouvé d'opposition ouverte de la part des syndicats, ni d'appui réel et concret.

Trois de nos organisations, la Ville de Charlesbourg, le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, la commission scolaire Saint-Jérôme, sont chapeautées par un niveau politique. Dans le cas des deux autres, les deux centres hospitaliers, l'incidence politique, quoique plus éloignée, peut quand même parfois se manifester.

Certains commentaires recueillis lors des entrevues ont fait ressortir le problème de la relation entre la gestion et la politique. Nous n'avons pas trouvé d'opposition comme telle entre les deux niveaux mais, parfois, une certaine dose d'incompréhension ou du moins, une forme de questionnement l'un par rapport à l'autre émergeait. Mais ce qui est apparu plus clairement, c'est que, premièrement, le soutien du niveau politique était essentiel et devait se manifester officiellement et sans réserve et que, deuxièmement, la qualité dans la gestion du projet devait s'accompagner de la qualité dans l'exercice du pouvoir de la politique.

Les facteurs positifs

Dans toutes les organisations étudiées, il y a consensus : le *leadership* de la haute direction est primordial. L'implantation de la qualité est impossible s'il n'y a pas un engagement ferme de cette partie stratégique de l'organisation et, surtout, si elle n'assure pas toutes les énergies pour mettre le projet en marche, soutenir les efforts et donner les moyens nécessaires. Les premières personnes qui doivent croire au besoin de la qualité sont celles postées au sommet de la hiérarchie. Il n'y a là rien d'étonnant, car la nécessité du leadership des gestionnaires des paliers supérieurs a été démontrée dans bon nombre d'études précédentes. À cet égard, rappelons que Peters et Waterman (1983), dans leur étude des entreprises performantes rapportées dans le livre *Le prix de l'excellence*, avouaient eux-mêmes qu'ils avaient émis l'hypothèse que le leadership de la haute direction avait peu d'importance dans le succès de l'entreprise. Ils ont dû la rejeter après avoir réalisé que ce facteur était primordial dans l'atteinte de l'excellence. Cependant, il n'y a pas que les cadres supérieurs qui doivent faire preuve de leadership. Ce trait doit être présent chez tous ceux qui sont chargés de l'implantation d'un projet qualité, et cela rejoint le gestionnaire situé au

plus bas de la hiérarchie. C'est d'ailleurs lui qui aura à vivre au jour le jour un tel changement avec ses employés. Le besoin de leadership dans la gestion du projet qualité est d'ailleurs tellement important que même dans la littérature sur la qualité totale certains auteurs préfèrent parler de « leadership de la qualité totale » au lieu de « management de la qualité totale ».

Un autre facteur positif, qui est souvent apparu dans notre étude, est la valeur de la *formation* donnée, et cela, en dépit de certaines critiques formulées. Les organisations ont fourni beaucoup d'efforts pour que la bonne information soit transmise et que l'initiation aux bons outils soit complète et compétente.

Le troisième facteur positif, retracé dans toutes les organisations et qui représente le meilleur indice de succès, est ce qu'on pourrait appeler l'*ouverture d'esprit* du personnel à l'égard de la qualité. Nous touchons dès lors le domaine des mentalités et des attitudes, et c'est le plus important. Or, ce que nous avons constaté, c'est que le personnel, à tous les niveaux, constituait toujours une majorité favorable à un projet de qualité.

Les facteurs négatifs

Il fut mentionné, et ce ne fut pas une grande surprise, que les *contraintes budgétaires* furent un facteur négatif. Il est tout à fait compréhensible que l'enthousiasme envers le projet soit suivi d'un désir de disposer des ressources nécessaires pour le réaliser.

Nous avons parlé des bonnes dispositions de la majorité du personnel envers le projet. Cependant, il y eut des exceptions comme dans le cas de certains *groupes minoritaires* qui ne croyaient pas au projet. Ils n'ont pas constitué un facteur très négatif au début, mais ils ne tardèrent pas à se manifester comme tel par la suite.

Le facteur négatif qui nous a semblé avoir les conséquences les plus désastreuses est le rôle tenu par *certaines gestionnaires*. En effet, des gestionnaires ne croyaient pas suffisamment au projet et jouaient un rôle pour le moins ambigu. Certains continuaient à remplir leur rôle quotidien de gestionnaires et laissaient la responsabilité de la qualité à la direction ou au coordonnateur de la qualité. D'autres, enfin, boycottaient ouvertement les activités que les responsables du projet mettaient de l'avant.

Mais un autre aspect du rôle des gestionnaires, qui peut figurer parmi les facteurs négatifs, fut le *manque de cohérence* entre la parole et les gestes. Si on veut miner la confiance du personnel envers un projet, c'est de cette manière qu'on peut le faire le plus efficacement. Ce facteur nous fut signalé plusieurs fois, et la déception était manifeste chez certains interlocuteurs.

Les avantages de l'approche qualité

Les avantages de l'approche qualité tels qu'ils ont été perçus par nos répondants restent d'ordre général lorsqu'il s'agit d'avantages pour eux-mêmes. Ils sont plus explicites pour ceux se rapportant à la clientèle. Bien sûr, pour eux, ils peuvent parler de valorisation du travail, de la conscience du travail bien fait, d'objectifs atteints, de progrès dans le travail, de perfectionnement acquis, mais tout cela se situe à un niveau presque philosophique. Les avantages concrets qui les affecteront réellement dans leur carrière et dans leur métier ou profession ne sont pas encore très clairs et cela peut s'expliquer par le fait que le projet est trop récent pour porter des fruits très tangibles. L'avantage le plus concret touche le client qui reçoit le service parce que pour lui, le résultat de l'intervention de qualité se fait sentir d'une manière ou d'une autre dans sa condition de consommateur de service. D'ailleurs, s'il ne voit pas de résultats concrets, il aura tôt fait de manifester son mécontentement. De plus, le bénéfice que reçoit le client constitue un avantage important à la fois pour le client et pour le fournisseur de service. Le premier, parce qu'il en jouit directement, et le second, parce que la satisfaction du client rejaillit sur lui. En effet, plusieurs de nos répondants l'ont souligné : le principal avantage qu'ils voient, c'est la satisfaction du client, surtout si celui-ci le mentionne ou le manifeste explicitement.

Les projets qualité que nous avons examinés permettent de constater qu'ils sont souvent accompagnés d'innovations. On peut dire qu'ils engendrent de nouvelles façons de faire, car la recherche de la qualité remet souvent en cause des habitudes qui ne sont pas toutes porteuses de qualité.

Les contributions

Les contributions les plus valables qui furent soulignées tournent autour du support accordé et de l'implication dans les différentes phases de l'implantation du projet. Ce qui ressort pourtant de plus significatif pour nos répondants, c'est tout ce qui a contribué à bien les outiller pour agir conformément aux visées du projet. Autrement dit, les attentes du personnel s'expriment ainsi : après avoir été sensibilisé au projet, avoir été formé adéquatement, avoir compris le processus d'implantation, il est essentiel d'être muni des ressources appropriées pour mieux travailler. Ce n'est qu'à ce moment que les actions deviennent réelles et que les contributions se concrétisent. Nos interlocuteurs sont des praticiens et les outils mis à leur disposition pour travailler doivent convenir à leurs attentes. Si, en plus de ces outils, le personnel reçoit l'aide pour les faire progresser dans le travail et utiliser cette instrumentation à bon escient, il n'y a pas meilleur soutien de la part des responsables.

Les résistances

Gérer le projet qualité exigeait souvent d'adopter un nouveau style de gestion, de mettre l'accent sur des priorités différentes, de briser certaines routines dans le fonctionnement, de consacrer plus de temps à cette nouvelle demande et, enfin, d'exercer un contrôle et une évaluation du déroulement du projet. C'était donc mettre beaucoup de pression sur les gestionnaires et surtout le personnel qui devaient vivre le changement. À ce sujet, nous avons observé que certains gestionnaires refusaient de changer leur style de gestion plutôt directif en un autre qui devait faire plus de place à la participation. De même, certains subordonnés avaient peine à s'adapter au nouveau style de gestion de leur supérieur hiérarchique. L'aspect contrôle fut un point de résistance très fort parce qu'il pouvait compromettre les gestionnaires aussi bien par rapport aux résultats obtenus que par rapport aux méthodes employées. De là à y voir blâme et coercition, il n'y avait qu'un pas à franchir pour quelques-uns. Quant à la résistance à l'évaluation, nous en reparlerons un peu plus loin.

L'autre groupe de résistances concernait le processus d'implantation lui-même. Les gens se voyaient engagés dans un processus qui semblait trop rapide aux yeux de certains. D'autres le voyaient trop complexe et trop lourd, pour ne pas dire trop bureaucratique. La pression exercée sur eux, une fois engagés dans ce processus, devenait insupportable pour quelques-uns. C'est à ce moment que l'enthousiasme soulevé au début du projet se changeait en frustration et déception ; les appuis se transformaient alors en oppositions. Il en fut de même pour les outils mis à la disposition du personnel ainsi que du plan à concevoir et à mettre en application. On s'était entendu sur leur nécessité, mais lorsqu'on réalisa l'ampleur de la tâche et les exigences qu'ils supposaient, certains, surtout des gestionnaires, ont désenchanté.

On a en outre constaté qu'il est nécessaire que le projet qualité produise rapidement des effets concrets si l'on veut obtenir l'engagement et l'appui du personnel. Autrement dit, il faut éviter d'en rester à des vœux pieux. Dans un service public, malheureusement, cela n'est pas possible, du moins au regard des objectifs les plus importants. Il est illusoire de penser que des résultats, démontrant un progrès réel et spectaculaire, puissent être obtenus rapidement, en éducation par exemple. Il en est ainsi dans plusieurs secteurs de services publics, quoique chez certains cela soit possible, du moins pour un certain type de résultats. En effet, il est possible pour les organisations de préciser et de rechercher l'atteinte de certains objectifs qui, sans être les plus importants, constituent tout de même pour le client des signes que des efforts réels sont faits pour lui donner un meilleur service.

L'évaluation

Les gestionnaires semblent croire à l'évaluation, du moins en principe, mais craignent de ne pouvoir la faire correctement parce qu'ils se sentent mal

préparés et ne disposent pas toujours des outils nécessaires. Ils contestent aussi le temps énorme qu'ils devraient peut-être y consacrer. Entre l'évaluation de l'organisation, celle des programmes et celle du personnel, c'est cette dernière qu'ils craignent le plus, non seulement en raison des effets appréhendés sur le moral des membres du personnel dont ils jugeraient la performance insuffisante, mais aussi en raison de la peur d'être contestés. Les attitudes les plus négatives envers l'évaluation proviennent des groupes de professionnels. L'autonomie professionnelle et le manque de compétence des gestionnaires pour accomplir cette tâche sont les deux raisons le plus souvent invoquées pour expliquer leur position à ce sujet. On pourrait en ajouter une troisième : la crainte de la mauvaise utilisation qu'on pourrait en faire. Il est évident que l'évaluation sous toutes ses formes est essentielle pour toute organisation, surtout pour celles qui se lancent dans un projet qualité. Autant elle est importante, autant il faut y apporter du soin et de la compétence pour que cette fonction soit réussie et apporte les bienfaits qu'elle promet, a fortiori avec un personnel peu habitué à vivre l'évaluation.

Les décisions douteuses

Il n'y a pas eu de grandes décisions stratégiques qui furent contestées ouvertement et fortement dans chacune des organisations de l'étude. Les contestations ont plutôt porté sur certaines décisions dans le simple déroulement de l'implantation du projet. La seule décision stratégique qui nous apparaît digne de mention et qui pose problème est celle qui concerne le type de structure à adopter pour gérer le projet. À la lumière des cinq expériences vécues, il semble qu'il ne faille pas adopter une structure trop indépendante de la structure organisationnelle déjà en place pour le fonctionnement normal de l'organisation.

Nous avons déjà parlé du scepticisme qui caractérise les attitudes de plusieurs membres du personnel au début d'une expérience d'implantation de la qualité totale. Nos organisations ont eu à y faire face, c'est à cet effet qu'elles soulignent la nécessité d'éviter les erreurs stratégiques, car ce que l'on gagne difficilement en confiance peut se perdre facilement par des gestes malhabiles.

Les concepts clés

Le concept du client a certainement fait du progrès avec le projet qualité, pas autant qu'on aurait pu le souhaiter, mais progrès tout de même. Autrement dit, la conscience du client, de ses besoins, de sa satisfaction qui représente l'essence du projet qualité, devient peu à peu la principale préoccupation du personnel des organisations publiques. Le *sentiment d'appartenance* a aussi fait du progrès mais timidement, surtout dans certaines organisations. Il est à remarquer que le projet qualité n'est pas le seul en cause, car beaucoup

d'autres éléments peuvent aider ou nuire au sentiment d'appartenance. Nous sommes d'avis que si le projet qualité contribue à l'essor du sentiment d'appartenance, ce dernier peut, à son tour, aider à la réussite du projet qualité.

Pour plusieurs, l'absence de gestion participative représente un handicap de taille, car elle met souvent en cause toute la philosophie de gestion. L'expérience des cinq organisations n'est pas concluante à ce point de vue. Certaines se sont mieux adaptées à ce style de gestion, soit qu'il existait déjà, soit que le personnel était mieux disposé à vivre ce changement. D'autres ont progressé moins vite surtout en ce qui concerne certaines étapes plus rébarbatives de la gestion participative.

Pour ce qui touche le sens de la responsabilisation, le projet qualité n'a pas apporté beaucoup de changement ; il existait déjà chez plusieurs et ceux à qui il en manquait n'ont pas beaucoup changé. Si le projet qualité n'a pas encore réussi à augmenter le degré de responsabilisation, c'est qu'il s'attaque à une situation organisationnelle propre au secteur public, difficile à surmonter. En effet, tout système organisationnel, caractérisé par un degré élevé de centralisation et de bureaucratisation, va à l'encontre de la responsabilisation de ses membres.

Le projet qualité fut une bonne occasion d'améliorer les communications internes *et externes*. Ce sont pourtant les communications avec la clientèle qui ont le mieux profité des dispositions du projet et c'était normal : en devenant le centre de l'action, le client devenait aussi l'objet d'attention des responsables des informations qui devaient lui être transmises.

La *motivation du personnel* fut affectée positivement par le projet qualité mais à un degré minime, surtout parce que nous pensons que la contribution du projet est moins significative que d'autres éléments du système. Le projet qualité fera probablement sa part en ce domaine, mais il sera souvent subordonné à d'autres politiques de gestion, aux relations de travail et aux contraintes institutionnelles.

Pour ce qui est des mesures propres à rendre les *gestes de qualité* plus visibles, nous nageons en pleine incertitude quant à leur pertinence. Nous ne pouvons suggérer aucune préférence à cet effet. Il s'agit plutôt de laisser à chaque institution le soin de choisir des actions en ce domaine.

Le plan d'amélioration de la qualité

Le nom que les organisations donnaient au plan d'amélioration de la qualité n'était pas le même de l'une à l'autre, mais cela n'avait pas beaucoup d'importance. Ce qu'il faut retenir, c'est que tous nos répondants ont jugé que cet instrument était de première valeur. La grande majorité d'entre eux ont trouvé les plans produits par l'organisation bien faits, pratiques et utiles.

Quelquefois, on réagissait négativement à certains aspects plus complexes, mais seulement dans la façon de les utiliser. Nous ne pouvons qu'insister ici sur la nécessité, pour toute organisation qui se lance dans un projet qualité, d'élaborer un tel plan pour l'ensemble de toute l'organisation. Chaque service ou unité administrative aura à concevoir le sien, mais il sera plus facile à réaliser pour chacun si le plan d'ensemble est déjà dressé. Il en est de même pour le guide d'accompagnement qui aide à la fois à concevoir le plan et à le réaliser. Certaines organisations n'ont pas élaboré un guide aussi poussé que d'autres, mais le principe du guide demeure valable.

L'avenir

Aucune de nos organisations n'est désespérée quant à l'avenir du projet qualité, mais plusieurs doutes persistent. À noter, cependant, que ces doutes touchent moins des facteurs internes au projet que des facteurs provenant de l'extérieur de l'organisation. Autrement dit, on a foi au projet et on a confiance que s'il n'en dépend que de l'organisation, il sera possible de le poursuivre. Les contraintes venant de l'extérieur, du niveau politique par exemple, sont plus à craindre. De l'intérieur, il ressort que l'avenir du projet sera meilleur si les facteurs négatifs dont nous avons fait mention sont atténués et si les résistances manifestées sont prises en considération. Le principe du projet qualité n'est pas remis en question, mais sa gestion exige que des efforts soient faits pour bien diagnostiquer les problèmes et y apporter rapidement des solutions. Le projet qualité devrait devenir le projet de toute une vie pour l'organisation.

Le grand dilemme

Pour réussir l'implantation du projet qualité, notre étude a donc réuni plusieurs conditions. Quelques-unes d'entre elles ressortent comme étant plus critiques. La qualité de la gestion et son style en étant la première, le leadership de tous les responsables du projet en étant la deuxième et la motivation du personnel en étant la troisième. Cependant, à notre connaissance, il y a deux éléments sur lesquels les organisations de notre étude ne se sont pas suffisamment penchées. Le premier se nomme l'évaluation, dont nous avons parlé plus haut. C'est la fonction la plus difficile à remplir dans la gestion et celle qui répugne le plus, mais il faut admettre qu'aucun projet qualité ne peut être mené à bien si elle n'est pas exécutée.

Le deuxième élément est encore plus problématique, c'est celui du dilemme de tenir compte en même temps de la qualité et de la productivité ; il se retrouve toujours au centre du projet qualité. À première vue, il semble y avoir opposition même si les défenseurs de la qualité totale pourraient arguer que la recherche de la qualité apporte nécessairement une plus

grande productivité. Ils citeront plusieurs exemples pour soutenir leur argument, mais le personnel des organisations que nous avons consulté n'en est pas toujours convaincu. Ainsi, un membre du personnel infirmier aura de la peine à croire qu'en réduisant le personnel à des fins de productivité on puisse garder le même niveau de qualité, voire l'augmenter. Il y aurait donc des limites à ne pas dépasser dans le rapport du nombre de ressources et du volume de travail qu'elles doivent exécuter.

Les dangers

Notre recherche nous fournit aussi l'occasion de déceler les dangers qui guettent le projet qualité. Voici les principaux :

1. Alourdir tellement le processus d'implantation qu'il rebute le personnel ; on met ainsi l'accent sur les moyens au détriment de la fin.
2. On confie tout le projet qualité à une firme privée de consultants comme si c'était elle qui devait prendre en charge son implantation ; on n'assume pas ainsi la vraie responsabilité du projet.
3. On fait autant de projets qualité qu'il y a d'unités organisationnelles sans qu'elles se rallient à un projet commun ; chaque partie de l'organisation devient isolée de l'ensemble et la richesse synergétique est ainsi perdue.
4. On se laisse paralyser par les contraintes alors qu'elles devraient représenter un défi à relever ; on s'en sert donc souvent comme prétexte pour se laisser aller et donner un service médiocre.
5. On peut soulever l'enthousiasme chez le personnel avec une certaine facilité, surtout au début, mais le danger est qu'il s'émeuse rapidement ; il ne faut pas penser que l'adhésion enthousiaste du personnel est définitivement acquise.

Le tableau-synthèse

À la fin de cette étude, on réalise facilement que les thèmes cités précédemment dans le cadre théorique font partie intégrante du processus d'implantation de la qualité totale dans les cinq organisations de référence. En d'autres termes, la pratique rejoint la théorie, car les organisations ont les mêmes préoccupations, identifient les mêmes priorités et portent leurs efforts sur les mêmes avenues de solutions. Les problèmes reliés à l'implantation de la qualité totale ont donc beaucoup de traits communs. Un tel constat sera d'autant plus utile si nous en résumons les principales idées et que nous les présentons comme une série de suggestions pouvant soutenir nos cinq organisations qui poursuivent l'expérience de qualité, ou d'autres qui prévoient se lancer dans un tel projet. Les voici regroupées au tableau 1.

Tableau 1
Guide de l'implantation d'un projet qualité

1. S'assurer d'un leadership de tous les instants et à tous les niveaux de l'organisation.
2. Bien identifier la mission institutionnelle par une planification stratégique.
3. Attaquer le problème des mentalités et des attitudes avant la technique.
4. S'inspirer de l'approche du changement planifié pour gérer le projet.
5. Mettre l'accent sur la gestion des ressources humaines et, surtout, sur la valorisation de leur travail.
6. Se donner une structure simple et flexible mais intégrée à la gestion quotidienne.
7. Garder le contrôle de la formation au projet qualité en favorisant la contribution des ressources professionnelles internes.
8. Faire comprendre les avantages nombreux et variés du projet.
9. Permettre et encourager l'innovation.
10. Développer les outils et former le personnel à leur utilisation.
11. Travailler sur les concepts clés : la satisfaction du client, le sentiment d'appartenance, la gestion participative, les communications, la motivation, la responsabilisation.
12. Faire de l'évaluation à partir d'une stratégie bien identifiée dans le but d'aider le personnel.
13. Éviter la lourdeur, la complexité dans le processus.
14. Apprendre à vivre avec les contraintes.
15. Construire un plan général d'amélioration de la qualité et des plans particuliers pour chaque unité administrative.
16. Ne pas craindre de se comparer avec les autres institutions à partir d'une évaluation rigoureuse.
17. Travailler sur les conditions qui peuvent favoriser la mise sur pied d'un projet qualité.
18. Travailler avec les opposants, les sceptiques, les retardataires.
19. Impliquer les syndicats et les associations professionnelles.
20. Joindre les gestes aux discours.
21. Obtenir un appui non équivoque de l'instance politique dont relève l'organisation.
22. Reconnaître les gestes de qualité, avec prudence et circonspection.
23. Ne pas rester au niveau des vœux pieux mais viser des résultats concrets.
24. Insister sur les résultats qualitatifs avant les quantitatifs.
25. Rechercher la performance, c'est-à-dire qualité et productivité, et l'annoncer comme telle.

Proposition pour une meilleure performance

Les résultats de notre étude nous amènent à dépasser le simple souci d'un projet de qualité totale. Comme cela a maintes fois été signalé, qualité et productivité sont intimement liées ; il faut donc imaginer des suggestions qui en tiennent compte. Pour cette raison, nous nous référons au concept de performance qui englobe ceux de qualité et de productivité. Différentes mesures sont prises habituellement pour obliger les entreprises publiques à être plus efficaces, par exemple, la pression publique, la concurrence, la privatisation partielle ou complète de certaines institutions et la qualité de la gestion. Ce n'est cependant pas suffisant, et c'est pourquoi nous suggérons une mesure qui n'a jamais été essayée et qui, à nos yeux, pourrait constituer une pression encore plus intéressante. Nous la formulons ainsi : *À l'avenir, le financement des entreprises publiques sera lié à leur performance.* Autrement dit, parmi les critères utilisés pour financer les organisations publiques pourraient figurer la qualité de leurs services et leur productivité. Une telle proposition ne sera pas facile à mettre en pratique surtout parce qu'elle requiert l'évaluation des performances. En ce domaine, on peut déjà envisager les résistances. Pourtant, les difficultés d'application ne devraient pas constituer un frein. Si le principe de la proposition est considéré valable et acceptable, on devrait investir les énergies nécessaires pour trouver les moyens de sa réalisation.

Conclusion générale

Le rôle de certains acteurs faisant partie des organisations publiques nous semble crucial pour réussir cette opération. Il n'est pas facile de nos jours d'être politicien ni de détenir un poste de gestionnaire. Dans les périodes de prospérité, les premiers peuvent distribuer plus facilement la richesse et les seconds, gérer la croissance ; ce qui est loin d'être désagréable. Or, nos sociétés font face à une situation de décroissance, et le feront encore pour longtemps avec toutes les contraintes que cela impose aux preneurs de décisions. Une formidable pression s'exerce donc sur eux, et c'est dans de telles circonstances que leurs rôles de visionnaire, de leader, d'entrepreneur ou d'agent de changement et de communicateur doivent prendre le devant de la scène. Au lieu de se retrancher dans la sécurité de l'appareil bureaucratique, ils devront prendre des risques et provoquer les changements nécessaires. Dès lors, ce n'est pas le seul discours de la qualité qu'ils doivent tenir mais aussi celui de la productivité. L'un ne va pas sans l'autre, et l'un ne doit pas cacher l'autre, car on ne gagne rien à masquer la réalité.

Bibliographie

- ASSOCIATION FRANÇAISE DE NORMALISATION (AFNOR) (1989). *Gérer et assurer la qualité*, Recueil de normes françaises.
- ÉTHIER, G. (1991). « La qualité des services publics », dans *Management public, comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sainte-Foy (Québec), Les Presses de l'Université du Québec.
- ÉTRIER, G. (1994). *La qualité totale, nouvelle panacée du secteur public ?* Sainte-Foy (Québec), Les Presses de l'Université du Québec.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1987). « Les actions proposées », *Pour une rénovation de l'administration publique*, Conseil du Trésor.
- GAUTHIER, B. et MULLER, J.L. (1988). *La qualité totale*, Paris, Entreprise Moderne d'Édition.
- HOROVITZ, J. (1987). *La qualité de service : à la conquête du client*, Paris, InterÉditions.
- KÉLADA, J. (1990). *Pour une qualité totale*, Dollard-des-Ormeaux (Québec), Les Editions QUAFEC.
- KRAMER, F.A. (1993). « The Panacea Phenomenon and the Fate of Total Quality Management », Allocution présentée à la ASPA/CASU 54th National Training Conference, 17-21 juillet, San Francisco, Californie.
- LE SECRÉTARIAT DE LA FONCTION PUBLIQUE 2000 (1990). « Le service au public », Rapport du groupe de travail, Bureau du conseil privé.
- PETERS, T. et WATERMAN, R. (1983). *Le prix de l'excellence*, Paris, InterÉditions.
- RIGGS, J.L. et FELIX, G.H. (1983). *Productivity by Objectives*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall.
- SHETTY, Y.K. (1984). « Corporate Responses to the Productivity Challenge », *National Productivity Review*, vol. 4, n° 1, p. 7-14.

L'influence des facteurs contextuels sur les relations fonctionnaires-citoyens à Québec

Gilles Bouchard

Au moment où le gouvernement du Québec, afin d'améliorer ses relations avec la population, invite ses ministères et organismes à adhérer à la notion de service à la clientèle, il est opportun de se rappeler que les relations qu'entretiennent les fonctionnaires avec la population ne sont pas toutes mauvaises et que la qualité de ces relations ne dépend pas uniquement de la plus ou moins bonne volonté des fonctionnaires. Depuis plusieurs années, en effet, les chercheurs ont démontré que si certaines relations fonctionnaires—citoyens se déroulent fort mal conformément à l'image populaire, plusieurs apportent satisfaction tant aux fonctionnaires qu'aux citoyens. Les chercheurs ont montré aussi que la qualité de la relation est influencée par divers facteurs extérieurs à la relation elle-même, provenant soit de l'organisation, soit de l'environnement.

Malheureusement, les études sur l'influence des divers facteurs ont souvent mis l'accent sur un seul facteur en essayant de démontrer qu'à lui seul il peut expliquer les variations que l'on retrouve dans les relations. Prises dans leur ensemble, ces études se contredisent souvent, car un phénomène aussi complexe que les relations fonctionnaires—citoyens n'est pas soumis à l'influence d'un seul facteur mais à celle de plusieurs, et ce n'est qu'en tenant compte de l'ensemble de ces influences que l'on peut espérer comprendre la nature de ces relations. C'est pourquoi cette étude utilise un cadre d'analyse qui permet justement de tenir compte de l'influence de plusieurs facteurs et surtout de voir si ces influences sont convergentes ou divergentes. L'hypothèse que nous voulons ici tenter de vérifier est que,

© 1997 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré : Politiques et management publics : l'heure des remises en question,
Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), ISBN 2-7605-0948-6 • SA948N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

lorsque l'influence des facteurs auxquels est soumise une relation est convergente, la liberté des acteurs de modeler une relation à leur convenance est limitée et qu'ils finissent par conformer leurs relations à ce que prescrivent les facteurs qui les influencent.

Après avoir présenté les grandes lignes du cadre d'analyse, l'essentiel de ce chapitre sera consacré à l'examen des relations fonctionnaires—citoyens des ministères du gouvernement du Québec afin de vérifier la validité de l'hypothèse de base formulée précédemment. Deux séries de données sur les facteurs d'influence et sur les relations fonctionnaires—citoyens des ministères ont été recueillies, soit en 1981 et en 1991.

1. Esquisse du cadre d'analyse

Inspiré à la fois par Katz et Danet¹ et par Crozier et Friedberg², le cadre d'analyse adopté pour cette étude isole dans un premier temps la relation fonctionnaires—citoyens. Celle-ci est considérée comme une variable dépendante soumise à l'influence de facteurs provenant soit de l'organisation, soit de l'environnement de l'organisation. En cela, le cadre d'analyse se démarque de celui de Crozier et Friedberg qui considèrent l'existence de ces facteurs, non pas comme des déterminants mais seulement comme des contraintes, mettant de l'avant la liberté de l'acteur. Ces auteurs soutiennent qu'on ne saurait accorder une trop grande importance aux facteurs externes, car leur influence sur les acteurs est divergente. L'hypothèse qui va être développée dans cette étude est que la liberté de l'acteur est fort restreinte lorsque l'influence des principaux facteurs est non pas divergente mais convergente. Dans une telle situation, il est possible de prévoir certaines caractéristiques de la relation qui s'établit entre une organisation et sa clientèle.

Les grandes lignes du cadre d'analyse ayant été tracées, il reste à définir quels sont les facteurs d'influence devant être considérés. Une littérature assez abondante existe à ce sujet où un grand nombre de facteurs sont mis de l'avant³. Depuis longtemps, les théoriciens des groupes d'intérêts tels que Bentley, Truman et Meynaud ont identifié une série de facteurs environnementaux influençant l'accès des groupes au système politique, administration publique incluse. Ces mêmes facteurs jouent un rôle important dans l'ensemble des relations fonctionnaires—citoyens. Parmi ces facteurs, on retrouve le statut social, le degré d'organisation de la clientèle et sa cohésion.

1. Dans Ethiel de Sola Pool et Wilbur Schramm (1973). *Handbook of Communication*, Chicago, Rand McNally College.
2. Michel Crozier et E. Friedberg (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 445 p.
3. Pour une revue de cette littérature voir Gilles Bouchard (1991). « Les relations fonctionnaires—citoyens : un cadre d'analyse », *Administration publique du Canada*, vol. 34, n° 4, p. 604-620.

Le statut social d'un groupe, comme celui d'un citoyen, affecte le type de relation qu'il entretiendra avec les fonctionnaires ; plusieurs études l'ont démontré⁴. Plus un citoyen a un statut social élevé, meilleure sera sa relation. Les auteurs ne s'entendent évidemment pas sur la définition à donner au statut social, certains l'assimilant aux classes sociales, d'autres au degré de richesses ou au niveau d'éducation, d'autres, enfin, à la possession de certains traits psychologiques. Mais quelle que soit la définition adoptée, l'entrepreneur a toujours un statut social élevé, étant à la fois bourgeois, riche, bien instruit et possédant les traits psychologiques requis pour établir des relations appropriées avec les bureaucraties. Au contraire, l'assisté social a un statut social peu élevé, tant prolétaire ou pis, sous-prolétaire, pauvre, peu éduqué et incapable psychologiquement de faire face aux bureaucraties modernes. L'opérationnalisation de ce facteur demande d'identifier la clientèle de l'organisation et d'en déterminer le statut social.

Lié de près au statut social mais s'en démarquant sous certains aspects, il y a le degré d'organisation de la clientèle. Dans l'étude d'une expérience de participation des citoyens d'un quartier populaire de Los Angeles, Terry Cooper constatait que les citoyens pauvres avaient eu de grandes difficultés à établir un contact avec les fonctionnaires chargés d'entreprendre la rénovation de leur quartier. La communication n'avait pu être pleinement établie qu'au moment où les citoyens s'étaient donné une organisation structurée⁵. Cette constatation de Cooper, plusieurs autres l'ont faite en signalant que plus les citoyens ont un degré élevé d'organisation, meilleure sera leur relation avec les fonctionnaires. Salisbury pousse un peu plus loin l'analyse en distinguant, parmi les citoyens organisés, les groupes d'intérêts et les institutions, ces dernières ayant un degré d'organisation supérieur et formant une clientèle très importante des administrations publiques⁶. Afin de préciser l'influence de ce facteur, il faut examiner le degré d'organisation de la clientèle.

Quoique moins importante, la répartition territoriale, ou le degré de concentration géographique, de la clientèle influence le type de relation fonctionnaire — citoyen⁷. La concentration favorise généralement la

4. Parmi les auteurs, citons J. Chevalier, R. Drai et E. Rangeon (1983). *Communication administration-administrés*, Paris, PUE, 166 p. ; Elaine B. Sharp (1982). « Citizen-Initiated Contacting of Government Officials and Socio-economic Status : Determining the Relationship and Accounting for It », *The American Political Science Review*, vol. 76, p. 109-115 ; Brian C. Smith (1986). « L'accès aux agences administratives : un problème de droit administratif ou de structure sociale », *Revue internationale de science administrative*, vol. 1, p. 23-33.
5. Terry L. Cooper (1980). « Bureaucracy and Community Organization », *Administration and Society*, n° 4, p. 411-445.
6. Robert H. Salisbury (1984). « Interest Representation : The Dominance of Institutions », *The American Political Science Review*, vol. 78, p. 64-76.
7. Guy Peters (1977). « Insiders and Outsiders », *Administration and Society*, n° 2, p. 191-218.

cohésion de la clientèle et aussi sa desserte par l'administration. L'examen de la répartition territoriale de la clientèle permet de voir si ce facteur entre en ligne de compte.

En ce qui a trait aux organisations, trois facteurs retiendront l'attention, soit la nature des contacts entre le ministère et sa clientèle, sa position stratégique face à cette même clientèle et la répartition territoriale de ses fonctionnaires.

Découlant dans une certaine mesure des buts ou objectifs d'une organisation, la nature des contacts entre l'organisation et son environnement a toujours été considérée importante dans la compréhension du type de relations s'établissant entre les deux. Dans le secteur public, le caractère coercitif de plusieurs programmes gouvernementaux accentue l'importance de ce facteur. La nature volontaire ou obligatoire du contact que le citoyen noue avec le fonctionnaire doit donc être considérée. L'examen des principaux programmes d'un ministère permet généralement de préciser la nature de ce contact.

Le facteur situation peut être confondu avec le facteur précédent mais la définition qui lui a été donnée permet de le distinguer clairement. Selon Crozier et Friedberg, dans une relation, un acteur en situation de monopole a une relation différente avec les autres qu'un acteur en situation de concurrence⁸. Ainsi, un ministère en situation de monopole face à sa clientèle n'entretiendra pas la même relation qu'un ministère en situation de concurrence. Au Canada, le fédéralisme met en concurrence certains ministères provinciaux avec des ministères fédéraux : on parle alors de chevauchement. Julien et Proulx ont identifié les chevauchements et, à partir de cette étude, il a été possible d'établir si les ministères québécois étaient en situation de monopole ou de concurrence⁹.

La déconcentration ou la décentralisation a toujours été considérée comme un facteur facilitant les relations¹⁰. La répartition territoriale des fonctionnaires a été retenue comme l'indicateur d'une déconcentration, bien que l'on soit conscient que la répartition territoriale n'est qu'un élément de la déconcentration et non le plus important. Un ministère était considéré proche de sa clientèle, si la répartition de ces fonctionnaires dans

8. Michel Crozier et E. Friedberg (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, p. 147.
9. Germain Julien et Marcel Proulx (1978). *Le chevauchement des programmes fédéraux et québécois*, Québec, École nationale d'administration publique. Une étude plus récente a été réalisée par le gouvernement fédéral mais sa diffusion est restreinte.
10. Une littérature abondante existe sur ce thème, citons : Peter Aucoin et Herman Bakvis (1988). *The Centralization-Decentralization Conundrum : Organization and Management in the Canadian Government*, Halifax, L'Institut de recherches politiques, 1988 ; OCDE (1987). *L'Administration au service du public*, Paris, Publications de l'OCDE, 146 p.

les régions administratives correspondait avec celle de sa clientèle. Il était considéré éloigné, s'il y avait des disparités importantes dans la répartition territoriale de ses fonctionnaires par rapport à celle de sa clientèle. Le tableau 1 présente chacun de ces facteurs avec quelques mots d'explication.

Afin de vérifier l'hypothèse que la convergence de facteurs d'influence permet une certaine prédiction des caractéristiques d'une relation, nous avons construit cinq modèles. Certains regroupent des facteurs dont l'influence est convergente et d'autres dont l'influence est divergente. Chacun des modèles s'articule autour d'un facteur provenant soit du statut de la clientèle, soit de son degré d'organisation. Le modèle F (pour favorable) regroupe tous les facteurs considérés comme favorables à l'établissement d'une bonne relation, le plus important étant le statut social élevé de la clientèle. Le modèle D (pour défavorable) regroupe à l'inverse tous les facteurs défavorables à l'établissement d'une bonne relation au premier rang desquels on retrouve une clientèle occupant le bas de la stratification sociale. Le modèle P (pour professionnel) se rapproche du modèle F sauf pour la principale variable, soit le statut social. Dans le cas de ce modèle, la clientèle fait partie d'une strate sociale légèrement inférieure à celle du modèle F. Elle est composée de personnes qui travaillent à leur propre compte mais qui ont peu de capital et n'emploient pas ou peu de personnel ; il s'agit principalement de petits entrepreneurs ou d'employés semi-autonomes. Les deux derniers modèles s'inspirent plus de la réalité que de considérations théoriques. Ils regroupent des facteurs dont l'influence est divergente mais correspondent à deux grandes catégories de ministères que l'on retrouve au gouvernement du Québec. Le modèle I (pour institutionnel) regroupe les ministères qui ont comme clientèle les institutions publiques, donc, sans statut social défini. Le modèle C (pour citoyen) réunit les ministères sans clientèle précise, c'est-à-dire bien souvent l'ensemble de la population. Ces cinq modèles permettent pour l'essentiel de regrouper les ministères du gouvernement du Québec, du moins ceux qui entretiennent des relations avec la population en leur offrant directement des programmes.

2. Les ministères québécois et leurs relations avec la clientèle

En 1981-1982, un ensemble de données sur les ministères québécois et leurs clientèles a été colligé. Ces données concernaient à la fois les facteurs d'influence et les relations fonctionnaires—citoyens¹¹. L'examen des facteurs d'influence de chacun des ministères a permis de les classer par modèle et

11. On peut retrouver l'ensemble de ces données et leur provenance dans Gilles Bouchard (1986). *Les relations fonctionnaires—citoyens*, Thèse de doctorat, Université de Montréal, Département de science politique.

Tableau 1 Facteurs d'influence et variations retenues pour chacun d'eux
<p>Stratification sociale (statut social)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Élevé: dirigeants d'entreprise 2. Moyen: petits entrepreneurs et employés semi-autonomes 3. Bas: assistés sociaux
<p>Degré d'organisation</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Institutions privées 2. Institutions publiques 3. Associations 4. Public (absence d'organisation)
<p>Répartition territoriale de la clientèle</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Concentration 2. Dispersion
<p>Situation</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Concurrence 2. Monopole (absence de chevauchement avec le fédéral et aucune institution privée concurrente)
<p>Répartition territoriale des fonctionnaires</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Proximité (répartition territoriale des fonctionnaires correspondant avec celle de la clientèle) 2. Éloignement
<p>Contact</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Volontaire 2. Obligatoire

ensuite d'en sélectionner quelques-uns. Dans un premier temps, il est apparu intéressant de comparer un ministère de modèle F avec un de modèle D, ces deux modèles se situant aux antipodes. Pour chacun des modèles, on a retenu le ministère dont la palette des facteurs correspondait le plus à celle des modèles. Il s'agit pour le modèle F du ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme (MICT) et pour le modèle D, du ministère du Travail, de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu (MTMS).

Le tableau 2 compare les facteurs des deux ministères et fait ressortir les différences. Ainsi, si la clientèle du ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme a un statut social élevé, celui de la clientèle du ministère du Travail, de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu est bas. Il en est de même du degré d'organisation. Les entrepreneurs, clientèle type

Tableau 2
Comparaison des facteurs d'influence du ministère de l'Industrie,
du Commerce et du Tourisme et du ministère du Travail,
de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu

Facteurs d'influence	MICT	MTMS
Stratification sociale	Entrepreneurs	Pauvres
Degré d'organisation	Institutions privées	Public
Répartition de la clientèle	Concentration	Inopérant
Situation	Concurrence	Monopole
Répartition des fonctionnaires	Inopérant	Proximité
Contact	Volontaire	Obligatoire

du MICT, ont à leur service des organisations bien structurées, dotées de personnels et de moyens financiers (institutions privées). Par contre, les pauvres ou les assistés sociaux ne possèdent ni organisation ni association représentative : c'est individuellement qu'ils se présentent devant le ministère. Les programmes de MICT sont offerts aux entrepreneurs sur une base volontaire. Personne n'est obligé de recevoir une subvention ou une aide quelconque. Nous pourrions dire qu'il en est de même pour les programmes du MTMS, mais l'assisté social ne nous apparaît pas avoir la même liberté. Il peut difficilement, dans la très grande majorité des cas, refuser les prestations de bien-être social sans conséquences graves. En revanche, s'il en fait la demande, il sera l'objet d'un contrôle assez serré. Cela nous fait dire que le contact avec le ministère n'est pas vraiment volontaire mais presque obligatoire. De même, l'assisté social fait face à un ministère en position de quasi-monopole. Il ne peut obtenir d'aide du gouvernement fédéral qui n'offre pas de programme concurrent et très peu d'organismes privés. Ces derniers sont d'ailleurs bien souvent financés par le gouvernement et leur aide est dispensée en coordination avec le MTMS. Par contre, l'entrepreneur a devant lui plusieurs possibilités de financement ou d'aide technique, que ce soit du gouvernement fédéral, des organismes publics autonomes ou d'institutions financières privées. Le MICT doit faire face à de la concurrence. En ce qui a trait à la répartition territoriale des fonctionnaires et de la clientèle, la différence est moins grande. La clientèle du MICT est concentrée dans la région de Montréal alors que celle du MTMS est assez bien répartie sur le territoire. Par contre, les fonctionnaires du MTMS sont proches de leur clientèle alors qu'il est difficile de dire dans quel sens intervient ce facteur pour le MICT. En faisant le bilan, nous constatons que tous les facteurs du MICT favorisaient une bonne relation fonctionnaires—citoyens alors que tous les facteurs du MTMS, sauf pour la répartition

territoriale des fonctionnaires, défavorisaient l'établissement de bonnes relations.

Il était à peu près impossible d'examiner l'ensemble des relations que chacun de ces ministères entretenait avec sa clientèle. Par contre, chacun de ces ministères a un service dont la mission principale est de maintenir des relations avec l'extérieur, il s'agit de la Direction des communications. L'examen de certaines caractéristiques de ces services pouvait être un bon indicateur de l'importance et de la qualité des relations fonctionnaires—citoyens. Ainsi, la taille de ces directions varie beaucoup tant du point de vue du budget que du personnel. Nous avons tenu compte des nombres bruts ainsi que des pourcentages du budget et du personnel consacrés à la direction des communications par rapport à l'ensemble du budget et du personnel du ministère. Une autre donnée intéressante qu'il a été possible d'obtenir a été la distribution des budgets de chaque direction des communications entre les fonctions de communication¹². Plusieurs de ces fonctions correspondent aux principaux moyens de communication utilisés par les directions d'information. Les fonctions retenues pour leur pertinence sont l'édition, l'audiovisuel, la publicité (essentiellement les campagnes), l'information de presse, les relations publiques, la rétro-information et les renseignements à la clientèle. Afin de compléter l'ensemble des indicateurs de la relation, on y a ajouté le nombre de plaintes reçues par le Protecteur du citoyen au sujet de chacun de ces ministères¹³.

Le tableau 3 présente ces éléments pour chacun des ministères. En ce qui a trait au service d'information, celui du MICT a un budget et un personnel plusieurs fois supérieurs à ceux du service d'information du MTMS, et cela tant en chiffre absolu qu'en pourcentage. En fait, en 1981-1982, le MICT avait le plus important service d'information du gouvernement alors que le MTMS se classait parmi les derniers tiers en chiffre absolu et parmi les derniers en pourcentage. Quand on examine le nombre de plaintes adressées au Protecteur du citoyen, il y a peu de mécontentement à l'égard du MICT mais il y en a infiniment plus à celui du MTMS, qui se classe à l'avant-dernier rang. Enfin, un coup d'oeil aux fonctions de communication révèle un MICT investissant dans des moyens de communication dynamiques et susceptibles d'attirer de la clientèle alors que MTMS consacre la moitié de son maigre budget à imprimer dépliants, brochures et autres pour une clientèle généralement peu instruite et comptant même un certain pourcentage d'analphabètes.

12. Ces données se retrouvent dans : Groupe d'étude sur les fonctions administratives horizontales (1984). *Le coût et la productivité du secteur des communications au gouvernement du Québec 1982-1983*, vol. 1 et 2, Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor, mars.
13. Il s'agit de la moyenne des plaintes reçues par le Protecteur du citoyen pour les années 1981, 1982 et 1983 telles qu'elles apparaissent dans les rapports annuels.

Tableau 3				
Comparaison d'éléments de la relation fonctionnaires-citoyens du ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme et du ministère du Travail, de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu				
Éléments	MICT		MTMS	
Service d'information				
		Rang		Rang
Budget d'information	10 592 000\$	1	1 649 000\$	9
Pourcentage du budget général	6,7%	1	0,08%	13
Personnel	132 personnes	1	49 personnes	9
Pourcentage du personnel global	11%	1	1,3%	12
Plaintes adressées au Protecteur du citoyen				
		Rang		Rang
Moyenne des plaintes pour les années 1981-1983	5 plaintes	4	531 plaintes	14
Fonctions de communication				
Édition	12% du budget		49% du budget	
Publicité	46% du budget		9% du budget	
Renseignements	12% du budget		7% du budget	
Relations publiques	22% du budget		4% du budget	
Rétro-information	négligeable		2% du budget	
Information de presse	1% du budget		2% du budget	
Audiovisuel	négligeable		2% du budget	

Dans un second temps, on a retenu trois ministères de modèle I, c'est-à-dire un modèle dont l'influence des facteurs est divergente. Ces ministères sont le ministère des Affaires municipales (MAM), le ministère des Affaires sociales (MAS) et le ministère de l'Éducation (MEQ). Comme le montre le tableau 4, les facteurs des trois ministères sont identiques. Par contre, si l'on regarde les indicateurs de la relation au tableau 5, ils sont différents. Comment expliquer ce phénomène ? Les facteurs de ces trois ministères, contrairement aux facteurs des deux ministères étudiés précédemment, n'ont pas sur la relation une influence convergente. En effet, si le degré d'organisation élevé de la clientèle de ces ministères, en l'occurrence des institutions publiques, favorise de bonnes relations, le contact obligatoire, la situation de monopole des ministères et, dans une moindre mesure, la répartition territoriale des fonctionnaires et de la clientèle défavorisent les relations. Dans le cas où l'influence des facteurs est divergente, les acteurs retrouvent leur liberté. À ce moment-là, des facteurs humains comme le plus ou moins grand dynamisme ou le plus ou moins grand intérêt des directeurs des services d'information, du sous-ministre, du ministre ou

Tableau 4 Comparaison des facteurs d'influence du ministère des Affaires municipales, du ministère des Affaires sociales et du ministère de l'Éducation			
Facteurs d'influence	MAM	MAS	MEQ
Stratification sociale	Inopérant		
Degré d'organisation	Institutions publiques		
Répartition de la clientèle	Dispersion		
Situation	Monopole		
Répartition des fonctionnaires	Éloignement		
Contact	Obligatoire		

Tableau 5 Comparaison d'éléments de la relation fonctionnaires--citoyens du ministère des Affaires municipales, du ministère des Affaires sociales et du ministère de l'Éducation						
Éléments	MAM		MAS		MEQ	
Service d'information						
		Rang		Rang		Rang
Budget d'information	748 000\$	14	2 197 000\$	7	3 589 000\$	3
Pourcentage du budget total	0,2%	10	0,04%	15	0,06%	14
Personnel	27 personnes	13	57 personnes	8	59 personnes	7
Pourcentage du personnel	5%	6	4%	8	3%	10
Plaintes adressées au Protecteur du citoyen						
		Rang		Rang		Rang
Moyenne des plaintes pour les années 1981-1983	5 plaintes	10	148 plaintes	4	140 plaintes	5
Fonctions de communication						
Édition	66% du budget		39% du budget		47% du budget	
Publicité	1% du budget		15% du budget		4% du budget	
Renseignements	2% du budget		5% du budget		10% du budget	
Relations publiques	7% du budget		1% du budget		10% du budget	
Rétro-information	2% du budget		3% du budget		4% du budget	
Information de presse	4% du budget		1% du budget		4% du budget	
Audiovisuel	3% du budget		4% du budget		2% du budget	

des leaders des groupes d'intérêts peuvent expliquer pourquoi tel ministère engage plus ou moins de ressources dans son service d'information.

En 1991, la liste des ministères s'est quelque peu allongée, mais ces ajouts ne proviennent pas de nouvelles tâches assumées par l'État ou d'un

remaniement en profondeur de la répartition des tâches entre ministères, mais simplement du détachement d'un des ministères de 1981 de l'une de ces directions. Le tableau 6 démontre bien le phénomène. Ces créations par scissiparité ont peu affecté la liste des facteurs influençant les ministères. Au contraire, dans certains cas, elles ont renforcé les facteurs existants. Ainsi en est-il du nouveau ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie qui a été amputé du secteur tourisme, un secteur dont la clientèle grand public et petits entrepreneurs différerait quelque peu de la clientèle typique de ce ministère. Il en est de même du nouveau ministère de la Main-d'œuvre de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle (MMSF) de qui l'on a retranché le secteur travail, dont la clientèle était quelque peu différente du reste du ministère. Par contre, on doit signaler le développement du secteur de la formation professionnelle, un secteur où la concurrence avec le fédéral est marquante. L'apparition d'un ministère de la Sécurité publique issu du ministère de la Justice est intéressante, car sa clientèle est formée pour l'essentiel de délinquants, ce qui le classe dans les ministères de modèle D rejoignant ainsi le MMSE Le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration (MCI) se joint aussi à ce groupe, car sa clientèle, les immigrants, a un statut social peu élevé. En 1981, ce ministère ne présentait pas tous les facteurs pour être considéré dans la liste D, il était en concurrence avec le ministère fédéral et offrait la plupart de ses programmes sur une base volontaire. Un accord entre le Québec et le fédéral concernant un partage des responsabilités en matière d'immigration a fait disparaître une bonne part du chevauchement avec le fédéral. Cet accord a eu comme effet de placer le ministère en situation de monopole face à ses clients et à donner à ses programmes un caractère obligatoire. En effet, le ministère peut choisir les immigrants et les obliger à suivre certains de ses programmes.

Il n'a pas été possible d'obtenir en 1991 certains des renseignements obtenus en 1981, mais cela a peu d'importance, car ce qui compte, c'est de vérifier si les facteurs continuent d'influencer le type de relations que le ministère entretiendra avec sa clientèle. Or, en 1991, le gouvernement du Québec lançait sa politique concernant l'amélioration de la qualité des services aux citoyens. Un des volets importants de ce programme visait à améliorer les relations entre fonctionnaires et citoyens. La réaction de ces ministères à la politique est apparue comme un indice intéressant de l'état des relations fonctionnaires—citoyens. Pour mieux évaluer l'impact des divers facteurs, les ministères ont été regroupés selon les modèles F, D, P, I et C décrits précédemment. L'hypothèse que nous formulions alors était que les ministères du modèle F seraient ceux qui auraient réagi le plus positivement à la politique et qui seraient donc les plus avancés dans son implantation, alors que l'inverse se produirait pour les ministères du modèle D. Par contre, aucune tendance ne se dégagerait de l'examen des ministères des modèles C et I, car l'influence de leurs facteurs est divergente. Enfin, pour

Tableau 6 Correspondance entre les ministères québécois de 1981 et ceux de 1991	
1981	1991
Affaires culturelles	<i>Idem</i>
Affaires municipales	<i>Idem</i>
Affaires sociales	Santé et Services sociaux
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	<i>Idem</i>
Communautés culturelles et Immigration	<i>Idem</i>
Communications	<i>Idem</i>
Éducation	1- Éducation 2- Enseignement supérieur et Science
Énergie et Ressources	1- Énergie et Ressources 2- Forêts
Environnement	<i>Idem</i>
Industrie, Commerce et Tourisme	1- Industrie, Commerce et Technologie 2- Tourisme
Justice	1- Justice 2- Sécurité publique
Loisir, Chasse et Pêche	<i>Idem</i>
Revenu	<i>Idem</i>
Transports	<i>Idem</i>
Travail, Main-d'œuvre et Sécurité du revenu	1- Main-d'œuvre, Sécurité du revenu et Formation professionnelle 2- Travail

les ministères de modèle P, leurs facteurs tendraient vers une réaction favorable, mais l'accent serait mis sur la consultation de la clientèle, un des points importants de cette politique. Le tableau 7 donne pour chacun des modèles la liste des ministères s'y rattachant. Quatre des cinq ministères créés depuis 1981 n'ont pas été considérés, car nous n'avions pas de base de comparaison pour ces ministères et, de surcroît, certaines données n'étaient pas accessibles. Seul le ministère de la Sécurité publique (MSP) a été retenu, car, comme nous le verrons, les facteurs l'influençant sont intéressants et ont une influence convergente. Pour établir un élément de comparaison avec 1981, nous avons examiné les plaintes adressées au Protecteur du citoyen afin de voir si ce qui avait été observé en 1981 valait toujours en 1991¹⁴.

14. Il s'agit de la moyenne des plaintes reçues par le Protecteur du citoyen pour les années 1989, 1990 et 1991 telles qu'elles apparaissent dans les rapports annuels.

Tableau 7 Classification des ministères du gouvernement du Québec en 1991 par modèles	
Modèles	Ministères
F	Industrie, Commerce et Technologie Énergie et Ressources
D	Main-d'œuvre, Sécurité du revenu et Formation professionnelle Communauté culturelle et Immigration Sécurité publique
P	Affaires culturelles Agriculture, Pêcheries et Alimentation
I	Affaires municipales Éducation Santé et Services sociaux
C	Communications Environnement Justice Loisir, Chasse et Pêche Revenu Transports

Deux ministères seulement correspondent au modèle E. En effet, ces deux ministères se retrouvent parmi ceux qui ont le mieux réagi à la nouvelle politique. Le MICT est l'un des seuls à avoir complété les six étapes de la démarche. Le ministère de l'Énergie et des Ressources (MER) en a complété une seule mais est engagé dans les cinq autres, ce qui le situe parmi les ministères les plus avancés. Il faut aussi préciser que le MER a un ensemble de facteurs d'influence un peu moins favorable que le MICT.

Les trois ministères de la liste D ont un tout autre bilan. Deux de ceux-là, soit le MSP et le MCI, ne sont pas encore engagés en septembre 1992 dans la démarche. Par contre, le MMSF a complété une étape et s'est engagé dans quatre autres, ce qui le place dans la moyenne. On constate donc une différence notable entre les ministères de modèle F et ceux de modèle D. Comme il était prévisible, les ministères de modèle F ont mieux accueilli la nouvelle politique que les ministères de modèle D.

Après l'examen des ministères des modèles I et C, aucun portrait d'ensemble ne peut être tracé. Pour le modèle I, le ministère de l'Éducation

est très engagé dans la nouvelle politique alors que le ministère des Affaires municipales ne s'y est pas encore engagé. Le même phénomène peut être observé chez les ministères de la liste C. Cela n'est guère surprenant, car la plupart de ces ministères sont soumis à l'influence divergente des facteurs. On a signalé précédemment que pour les ministères de modèle I, la variable degré d'organisation favorise de bonnes relations, mais que les variables contact et de situation défavorisent les relations. On constate le même phénomène pour le modèle C. La variable statut est inopérante, car ces ministères ont comme clientèle l'ensemble de la population ou une clientèle diversifiée et, sauf un cas, les autres variables ont une influence divergente. Cela rend toute précision impossible et, de fait, les ministères ont réagi très différemment à la politique, certains comme le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche étant parmi les plus avancés alors que le ministère de l'Environnement n'avait encore entrepris aucune action.

L'examen des deux ministères du modèle P est très intéressant, car ils ont réagi en apparence fort diversement à la politique. Le ministère des Affaires culturelles s'y est à peine engagé alors que le ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation se situe dans la moyenne. Si l'on regarde les facteurs d'influence, on aurait pu croire que le bilan serait plus favorable, car les deux ministères sont en concurrence, ils offrent des programmes généralement peu coercitifs, leurs clientèles sont assez bien représentées par des associations et appartiennent à des catégories sociales ayant un statut respectable. La littérature, par contre, souligne que dans le cas de ces clientèles, les relations sont en effet généralement bonnes bien qu'elles prennent un caractère assez formel. De fait, quand on examine de plus près ce qu'ont fait les ministères, on constate que les deux organismes ont entrepris un vaste programme de consultation auprès de leurs clientèles afin de connaître leur degré de satisfaction envers leurs programmes. La politique concernant l'amélioration de la qualité des services aux citoyens prévoit la consultation des clientèles mais sans en définir les modalités. Les deux ministères ont opté pour une consultation formelle, qui s'apparente à des états généraux : au lieu de consulter leurs clients d'une façon individuelle, ils ont consulté leurs représentants et cela, publiquement.

Si l'on examine maintenant les plaintes adressées au Protecteur du citoyen tels qu'elles apparaissent au tableau 8, on relève que les ministères de la liste F ont un meilleur résultat que ceux de la liste D, sauf pour le MCI. Il est possible que les candidats à l'immigration, clientèle type de ce ministère, connaissent peu le Protecteur du citoyen et préfèrent employer d'autres recours. Les ministères de la liste P se classent assez bien comme prévu. Pour ce qui est des autres ministères, les facteurs étant divergents, aucune prévision n'est possible et, de fait, on retrouve des situations multiples.

Tableau 8 Plaintes adressées au Protecteur du citoyen par ministères		
Ministères	Moyenne des plaintes 1989-1992	
	Nombre	Rang
Modèle F		
Industrie, Commerce et Technologie	3	2
Énergie et Ressources	42	8
Modèle D		
Main-d'œuvre, Sécurité du revenu et Formation professionnelle	2 360	16
Communauté culturelle et Immigration	12	4
Sécurité publique	1 645	15
Modèle P		
Affaires culturelles	8	3
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	34	6
Modèle I		
Affaires municipales	15	5
Éducation	45	9
Santé et Services sociaux	45	9
Modèle C		
Communications	1	1
Environnement	71	11
Justice	215	13
Loisir, Chasse et Pêche	39	7
Revenu	646	14
Transports	108	12

Conclusion

L'hypothèse avancée au départ est en bonne partie corroborée. Les ministères soumis à l'influence convergente des facteurs organisationnels et environnementaux établissent avec leurs clientèles des relations conformes à l'orientation prévisible. Les données de 1981 sont particulièrement éloquentes à ce sujet. Cela signifie donc que tout programme visant à améliorer les relations fonctionnaires—citoyens devrait tout au moins tenir compte de ces facteurs d'influence. Or, tel n'est pas le cas, car la plupart de ces programmes ont comme prémisses qu'une mauvaise relation fonctionnaire—citoyen a, en général, pour cause une mauvaise attitude des fonctionnaires.

C'est pourquoi les mesures envisagées par ces programmes visent à modifier ces attitudes soit par l'éducation, soit par des mesures administratives. Ainsi, on suggère, par exemple, de sensibiliser les fonctionnaires par des sessions d'information, on propose d'améliorer l'accessibilité aux services par de meilleures heures d'ouverture ou une meilleure localisation ou, encore, on travaille à la simplification des formulaires. Comme le montrent les données de 1991, le résultat final est que les ministères soumis à une influence convergente négative sont réticents à s'engager dans de tels programmes ou, s'ils s'y engagent, obtiennent peu d'amélioration. À l'inverse, les ministères soumis à une influence convergente positive s'y engagent avec enthousiasme mais leurs relations étant déjà bonnes, l'amélioration ne peut être que minime.

Il ne faudrait pas conclure que ces programmes sont inutiles, car une majorité de ministères ne sont pas soumis à une influence convergente. Dans ces cas, il est possible que la plus ou moins bonne volonté des fonctionnaires soit un élément important et que ces programmes obtiennent de meilleurs résultats. Ainsi, la plupart des observateurs ont noté une amélioration des relations du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche avec sa clientèle après qu'il se soit engagé à fond dans le programme d'amélioration des services aux citoyens. Ce ministère, rappelons-le, était soumis à une influence divergente.

En terminant, il serait bon de souligner certains commentaires que le Protecteur du citoyen a soumis à la Commission du budget et de l'administration de l'Assemblée nationale concernant la *Loi sur la fonction publique* en septembre 1990. Le Protecteur du citoyen décrit ainsi le citoyen ou le client qui a des difficultés dans ses relations avec l'État : « Il est captif, il doit faire affaire avec l'État, il se trouve face à un monopole mais il est démuné face au système, car il n'a ni les ressources, ni les qualités nécessaires. » Il ajoute, de plus, que certains citoyens font face à des barrières linguistiques et culturelles. Par ses paroles, le Protecteur du citoyen reprend à son compte les principaux facteurs d'influence que nous avons considérés comme défavorables à de bonnes relations, à savoir le contact obligatoire, la situation de monopole, le manque d'organisation et le bas statut social du client. Il fait aussi référence au facteur culturel que nous n'avons pas évoqué ici, car il s'applique également à tous les ministères. Si l'on veut changer les relations, c'est à ces facteurs qu'il faut s'attaquer. Malheureusement, même les recommandations du Protecteur du citoyen ne vont pas dans ce sens. La concurrence entre les gouvernements fédéral et provincial favorise le développement de bonnes relations ; or, on parle de réduire les chevauchements, dont la concurrence. Ce qui est remarquable, c'est qu'après avoir supprimé la concurrence dans le domaine de l'immigration, on veut la supprimer dans le domaine de la formation professionnelle ; or, les clientèles de ces

programmes sont justement celles qui ont les plus mauvaises relations. Par contre, il existe un certain chevauchement dans les programmes concernant les entrepreneurs, les artistes et les agriculteurs mais pour ceux-là, rien de concret ne s'annonce ; or, les relations avec ses clientèles ne sont pas mauvaises, elles sont même excellentes pour certains.

© 1997 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré : Politiques et management publics : l'heure des remise en question,
Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), ISBN 2-7605-0948-6 • SA948N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

Les bureaucraties professionnelles Méritocraties ou systèmes clos ?

Vincent Sabourin

Depuis le début des années 1960, les fonctions publiques des pays industrialisés ont mis sur pied une multitude d'organisations afin de répondre aux besoins de la population. Un bon nombre de ces organisations est composé d'une majorité de professionnels et se retrouve dans le domaine de la santé. Ainsi, dans ce domaine, les demandes des clientèles sont de plus en plus spécialisées et leur coordination est devenue plus complexe. C'est dans ce contexte que sont apparues les organisations professionnelles dont les mandats permettent d'offrir une gamme de plus en plus large de services.

Toutefois, ces dernières années, on a pris conscience des limites du fonctionnement de ce type d'organisations. En effet, la conjoncture économique plus difficile et les restrictions budgétaires ont amené certaines clientèles et groupes de pression à faire un certain nombre de critiques quant au fonctionnement des organisations professionnelles. Certains intervenants estiment que ces organisations sont, dans une certaine mesure, trop centrées sur les besoins de leurs professionnels et pas suffisamment sur ceux des clientèles. Parmi les raisons invoquées pour expliquer cette situation, on retrouve le fait que ces organisations professionnelles ont des mandats larges et complexes à réaliser.

Ce chapitre porte sur les organisations professionnelles que les spécialistes ont appelées *bureaucraties professionnelles*. Il montre comment ces organisations peuvent devenir centrées sur les objectifs internes de leurs professionnels et s'éloigner progressivement des besoins des clientèles externes. Cette situation semble se produire plus fréquemment lorsque les mandats de ces organisations deviennent trop larges et complexes. Ces

organisations deviennent alors moins perméables aux clientèles externes et peuvent graduellement se transformer en système clos. Ce chapitre porte plus particulièrement sur l'analyse d'une organisation professionnelle du réseau québécois des établissements de la santé aujourd'hui disparue, soit les Départements de santé communautaire.

Ce chapitre est divisé en quatre sections. Nous présentons tout d'abord un bref tour d'horizon des recherches effectuées sur le sujet suivi du cadre conceptuel utilisé pour analyser cette problématique. Après avoir précisé les objectifs de la recherche, nous expliquons la méthodologie utilisée. Dans les sections subséquentes, nous décrivons et discutons des résultats obtenus.

1. La revue de la littérature

Depuis plusieurs années déjà, la recherche en administration publique s'intéresse aux bureaucraties professionnelles (Perrow, 1972 ; Pfeffer, 1973 ; Pfeffer et Salancik, 1978 ; Mintzberg, 1979 ; 1983). Les auteurs ont indiqué comment ces organisations ont un fonctionnement particulier qui repose sur une standardisation des qualifications et une forte spécialisation disciplinaire des professionnels (Mintzberg, 1979 ; 1983).

Dans le domaine des organisations de la santé de l'administration publique, on retrouve une forte proportion d'organisations qui correspondent à des bureaucraties professionnelles. Parmi les différents thèmes intéressant la recherche et le milieu professionnel figure celui de la planification et de la gestion des bureaucraties professionnelles (Denis, Langley et Lozeau, 1995). Les thèmes particuliers peuvent être regroupés selon trois groupes décrits ci-après.

Premièrement, un nombre important d'auteurs s'inscrivent dans le courant sociopolitique et se sont intéressés à différents aspects de la gestion politique des organisations professionnelles (Pfeffer et Salancik, 1978 ; 1977 ; Mintzberg, 1983). Dans cette perspective, l'organisation est décrite comme un ensemble de coalitions d'acteurs externes et internes ayant des objectifs différents. Cette perspective a examiné notamment comment le fait d'octroyer des mandats larges et complexes amène les organisations professionnelles à travailler à atteindre simultanément des objectifs différents qui entrent souvent en conflit les uns avec les autres.

Deuxièmement, plus récemment certains auteurs se sont intéressés aux coûts d'agence et ont mis l'accent sur les relations mandants — mandataires (Pitts, 1991). Ce deuxième thème traite des problèmes particuliers reliés à la délégation d'autorité et à la propension des mandatés à se fixer au cours des années des objectifs différents de ceux établis au départ par les mandants. Cette perspective est utile notamment pour expliquer la dyna-

mique sociopolitique entre les élus, les cadres et les professionnels du secteur public. Dans le cas des bureaucraties professionnelles, cette perspective a montré comment le manque d'encadrement des mandats octroyés à ces organisations favorise le développement d'objectifs internes que l'on cherche à atteindre au détriment des objectifs destinés aux clientèles externes.

Troisièmement, les auteurs se sont aussi intéressés à la question de la planification et de la gestion des organisations professionnelles à l'aide du concept des coûts de transaction développé par les économistes (Williamson, 1975). Cette perspective met en lumière les coûts associés à l'efficacité administrative des différentes formes d'organisation pour dispenser des services publics. Dans certains cas, il est préférable d'intégrer un ensemble de services à une organisation de plus grande taille afin de diminuer les coûts de coordination alors que, dans d'autres cas, il est souhaitable de préserver un fonctionnement indépendant non intégré afin de respecter les spécificités des activités de l'organisation (Lapsley, 1992). Cette perspective est utile afin d'étudier les différentes formes d'organisation permettant d'offrir à l'usager une approche coordonnée et intégrée tout en maintenant une efficacité administrative (Pointer, Alexander et Zuckerman, 1995). Elle met en lumière comment les organisations dont les mandats sont larges deviennent souvent complexes à diriger. Dans ce contexte, ces organisations professionnelles ont intérêt à évaluer l'opportunité de simplifier leur fonctionnement en sous-contractant à l'externe une partie de leurs activités.

2. Le cadre conceptuel

Les études sur les problèmes de fonctionnement des bureaucraties professionnelles dont les mandats sont larges et complexes peuvent être regroupées selon un cadre conceptuel intégrant différentes perspectives.

Dans le cadre de cette recherche, nous avons utilisé le cadre conceptuel développé par Mintzberg (1983) et sa typologie de la dynamique sociopolitique des organisations. Selon cette typologie, la contribution de cette recherche est de s'intéresser au passage d'un type de bureaucratie professionnelle, soit de la méritocratie à un système fermé¹. Ce passage peut s'expliquer notamment par la présence de mandats larges et complexes. La méritocratie fait référence aux organisations dont le fonctionnement repose sur les compétences spécialisées des professionnels. Mintzberg (1983) a notamment indiqué comment les méritocraties ont une coalition externe de partenaires socio-économiques jouant un rôle passif et souvent dominée

1. Mintzberg fait référence au terme dos. Cette notion sera utilisée dans le cadre de cette recherche dans son sens large.

par une coalition interne de professionnels qualifiés. Le système clos, quant à lui, fait référence aux bureaucraties relativement fermées sur elles-mêmes et peu perméables aux influences des clientèles externes. C'est le cas des organisations professionnelles dont les mandats sont larges et complexes, ce qui leur permet d'établir des règles de fonctionnement interne réduisant l'influence des clientèles externes².

En effet, des mandats larges et complexes représentent une condition facilitant la transformation de ces organisations. Les bureaucraties professionnelles peuvent se transformer graduellement en système clos. Elles peuvent alors adopter des comportements organisationnels sans légitimité externe sur le plan social et politique. Dans ce cas, ces organisations servent en premier lieu les intérêts d'une coalition interne de professionnels et perdent progressivement une partie de leur légitimité externe. Elles deviennent alors centrées sur les objectifs internes des principaux groupes de professionnels. Cette dynamique est rendue possible par une coalition d'acteurs externes qui sont passifs, absents, négligents ou encore mal structurés afin d'exercer des pressions sur l'organisation.

3. Les objectifs de la recherche

L'objectif de la recherche est de relever les facteurs qui peuvent amener une bureaucratie professionnelle ayant des mandats larges et complexes à se transformer en système clos.

D'une façon plus spécifique, les objectifs sont les suivants :

- Identifier les facteurs qui peuvent mener à une telle transformation.
- Connaître les mécanismes ainsi que les principaux groupes d'acteurs internes et externes qui peuvent amener cette transformation de l'organisation.
- Identifier les moyens qui pourraient permettre d'éviter cette transformation des organisations professionnelles de l'administration publique.

4. La méthodologie

Dans le cadre de cette recherche, nous avons examiné la situation d'une bureaucratie professionnelle dont le fonctionnement est devenu plus fermé aux influences externes. Nous avons étudié les Départements de santé

2. Certaines organisations peuvent opérer de façon légitime en vase clos. C'est le cas des ministères des revenus, des services correctionnels et dans une moindre mesure des corps policiers. Dans le cas des corps policiers, l'objectif vise à diminuer les risques de corruption provenant d'une trop grande proximité avec les clientèles à risque.

communautaire, un mode d'organisation aujourd'hui intégré aux Directions de la santé publique des Régions régionales.

4.1. Le choix de l'organisation

Le choix de cette ancienne forme d'organisation des Départements de santé communautaire du réseau de la santé est motivé par le fait qu'elle correspond à une forme d'organisation ayant reçu des mandats légaux larges et complexes à réaliser. Ces organisations possédaient un ensemble de caractéristiques qui en faisaient des bureaucraties dont les professionnels de la santé provenaient de disciplines connexes et fortement spécialisées³.

4.2. Les étapes de la recherche

Notre recherche fut structurée en cinq étapes :

1. Une recherche documentaire sur le fonctionnement de ces organisations a permis de recueillir près de 100 références sur le sujet.
 2. Nous avons ensuite complété une analyse documentaire de dix plans directeurs de Départements de santé communautaire différents.
 3. Nous avons effectué une démarche de recherche intensive pour trouver deux organisations correspondant à l'ensemble des Départements de santé communautaire sur le plan de la taille.
 4. Nous avons effectué une première analyse en profondeur de la situation de l'organisation face à ses clientèles externes en procédant à une enquête. Cette enquête a permis de rejoindre au moins deux répondants par clientèle pour chacune des deux organisations minimisant ainsi l'importance des biais personnels dans l'interprétation des résultats. Signalons que les informations furent recueillies de façon confidentielle⁴.
 5. Nos résultats furent ensuite entièrement validés dans un deuxième département où nous avons obtenu des résultats similaires. Les différences peuvent être attribuées aux personnalités des professionnels en place plutôt qu'aux différences de fonctionnement entre les organisa-
-
3. Les professionnels de ces organisations possédaient le plus souvent une formation de médecin en santé communautaire ou des maîtrises en épidémiologie ou dans un secteur connexe.
 4. La validité externe des résultats repose sur le processus de corroboration réalisé avec un second Département de santé communautaire où nous avons obtenu des résultats similaires. Les conditions de ces deux organisations assurent, dans une large mesure, le caractère généralisable des résultats pour l'ensemble des établissements du même type dans le réseau de la santé. Ainsi, nous pouvons généraliser les résultats pour des organisations ayant des caractéristiques similaires, soit une majorité des Départements de santé communautaires du réseau de la santé québécois.

tions⁵. L'enquête a permis d'évaluer 266 prestations pour l'ensemble des catégories de services.

Les résultats de l'enquête furent aussi validés à l'interne dans le cadre d'ateliers de travail avec les professionnels des différentes unités des deux organisations lors d'un *debriefing* des résultats de l'enquête.

4.3. Les détails concernant la méthodologie

Les données de cette recherche proviennent d'une enquête réalisée auprès des clientèles externes de deux Départements de santé communautaire. Cette enquête a permis d'effectuer une évaluation des perceptions, des attitudes et de la satisfaction à l'égard des services offerts par les Départements de santé communautaire en interrogeant des dirigeants des clientèles lourdes utilisatrices des services du DSC. Rappelons qu'une seconde enquête, identique, fut réalisée auprès d'un autre DSC afin d'assurer le caractère *généralisable* de nos résultats.

Cette enquête fut complétée auprès des dirigeants des différentes clientèles externes comme les établissements du réseau de la santé, les organismes communautaires et les autres principaux organismes publics. Elle a non seulement permis de rejoindre les intervenants du réseau de la santé mais aussi les représentants des clientèles de l'extérieur du réseau.

L'enquête fut réalisée au moyen d'entrevues avec les principaux représentants des clientèles externes. La petite taille de l'échantillon en fait une recherche essentiellement qualitative mais qui nous aide néanmoins à comprendre les perceptions et les attitudes des clientèles.

L'enquête fut effectuée à l'aide d'un questionnaire structuré et confidentiel d'une durée approximative de vingt minutes. Le questionnaire fut structuré par différents thèmes de la façon suivante : 1) la notoriété et le degré de connaissance des mandats légaux du DSC ; 2) les perceptions et les attitudes envers différents aspects du travail du DSC ; 3) le degré de satisfaction générale et spécifique à l'égard des différentes dimensions du service, ainsi que le degré de recommandation pour les aspects suivants (la disponibilité des professionnels, la compréhension du problème par les professionnels, la pertinence des solutions et renseignements offerts, la connaissance scientifique du problème, la rigueur du jugement des professionnels, le caractère pratique des solutions proposées, la rapidité dans le

5. L'enquête auprès des clientèles externes a permis d'effectuer une évaluation des perceptions, des attitudes et de la satisfaction à l'égard des services offerts par le Département de santé communautaire en interrogeant des dirigeants d'une soixantaine de clientèles utilisatrices des services du DSC. Par la suite, une seconde enquête identique fut réalisée pour un autre DSC afin d'en assurer la validité externe.

traitement des demandes, l'esprit de collaboration des professionnels) ; 4) l'évaluation du rôle joué par le DSC (le rattachement du DSC, la modification de sa mission, les suggestions) ; 5) l'information générale sur le répondant (nom, coordonnées, postes et organisations, nombre d'années d'utilisation des services).

Les entrevues furent réalisées par téléphone. Les personnes contactées avaient toutes utilisé les services du DSC au cours des deux dernières années. On note que ce sont des clientèles expérimentées qui ont participé à l'enquête puisque dans 70 % des cas, elles avaient affaire au DSC depuis plus de 2 ans et dans 48 % des cas, depuis plus de 5 ans.

Les entrevues furent réalisées par une professionnelle de recherche et des instructions furent données à l'interviewer afin d'assurer un déroulement uniforme des entrevues. Chaque répondant fut tout d'abord contacté pour prendre rendez-vous afin de réaliser l'entrevue au moment qui lui semblait opportun, cela a permis une bonne collaboration des participants à l'enquête. Au total, en moyenne 266 prestations de services furent évaluées pour les deux organisations (voir tableau 1).

Les données furent ensuite codifiées puis saisies sur système informatique. Le traitement statistique fut réalisé à l'aide du logiciel SPSS (Statistical Package for Social Sciences). Le plan d'analyse a regroupé des fréquences et des croisements.

5. L'analyse des résultats

La disparition des Départements de santé communautaire a fait l'objet depuis le début des années 1990 de plusieurs discussions. Certains auteurs ont vu dans leur disparition et leur intégration aux Régies régionales la résurgence d'un concept en apparence désuet d'hygiène publique qui valorise la surveillance et le contrôle des maladies infectieuses, la santé au travail et la santé environnementale⁶, alors que d'autres ont interprété cette transformation comme un arbitrage plus professionnel qu'organisationnel s'expliquant par la médicalisation du fonctionnement de ces organisations⁷. Comme nous allons le voir, cette étude a permis de révéler d'autres facteurs à la source de la disparition des organismes en question.

6. Norbert Rodrigue, Président du Conseil de la santé et du bien-être, *Actes du colloque De la santé communautaire à la santé publique : un esprit à promouvoir*, juin 1994, p. 16.
7. Sylvie Bernier et al. « Médicalisation et occupation du champ de la santé publique par les médecins », *Actes du colloque De la santé communautaire à la santé publique : un esprit à promouvoir*, juin 1994, p. 46.

Tableau 1
La répartition des prestations de services mentionnés
selon les clientèles

	Nombre	Pourcentage
CLSC	72	27
Centres hospitaliers	18	7
Centres d'accueil	24	9
CH	6	2
CRSSS	16	6
CSS	6	2
DPJ	6	2
Pavillon	2	1
Organismes communautaires	28	11
Éducation	36	13
Villes MRC	12	4
Ministères	8	3
Entreprises privées	2	1
Corps policiers	8	3
Médias	20	8
Garderies	2	1
Total	266	100

5.1. Le concept de santé communautaire

Depuis 1970, la santé communautaire a connu au Québec des développements importants. La création des Départements de santé communautaire fut le principal moyen utilisé par le ministère de la Santé et des Services sociaux pour rapprocher la santé communautaire des activités cliniques. Les Départements de santé communautaire ont assumé des mandats de surveillance et de connaissance de l'état de santé ainsi que des mandats de prévention et de promotion de la santé.

Afin de comprendre la nature des fonctions des Départements de santé communautaire, il est important de définir brièvement le concept de santé communautaire sur lequel repose cette forme d'organisation.

Le concept de santé communautaire est fondé sur le *diagnostic populationnel*, c'est-à-dire sur la connaissance et le suivi de l'état de santé et de bien-être d'une population. Il se préoccupe plus particulièrement des populations et des sous-groupes vulnérables dits « à risque ». Cette approche populationnelle oriente le choix des priorités, privilégie des stratégies et des moyens d'intervention efficaces. Les interventions en santé commu-

nautaire visent donc principalement les populations, bien que certaines actions de prévention ou de protection rejoignent spécifiquement des individus (p. ex., avec l'immunisation et le dépistage).

Les actions de santé communautaire sont dirigées d'une façon prioritaire sur les déterminants de la santé, soit la biologie humaine, l'environnement, les modes de vie et l'organisation des services. Ces actions visent à élaborer des politiques publiques favorisant la santé, à créer des milieux favorables, à renforcer les actions communautaires, à susciter l'acquisition de meilleures habitudes individuelles et à réorienter les services en fonction d'objectifs santé.

5.2. Les principes d'actions des Départements de santé communautaire⁸

La nature des problèmes de santé exige des principes d'actions basées sur l'intersectorialité, la multidisciplinarité et la participation de la population et des partenaires socio-économiques au choix des orientations, à leur réalisation et à l'évaluation des résultats.

La multiplicité des déterminants de la santé exige tout d'abord une approche intersectorielle. Les responsables de la santé publique doivent développer, en plus des liens acquis avec le réseau, des partenariats avec des organismes des autres secteurs que celui de la santé, tant publics que privés, dont l'activité a une influence sur la santé de la population.

Un second principe d'action est la multidisciplinarité. La complexité des déterminants et la diversité des acteurs exigent non seulement des connaissances épidémiologiques mais aussi une connaissance des processus sociaux, politiques, économiques, psychologiques et culturels, et la modification des comportements en matière de santé dans le sens souhaité nécessite une approche intégrant différentes disciplines.

Finalement, la participation est le troisième principe d'action. La participation de la population, c'est-à-dire la prise en charge de ses propres problèmes, est un élément essentiel de la santé publique. Le dynamisme des populations et des groupes est un élément moteur dans la planification, la mise en oeuvre et l'évaluation d'interventions sur le plan de la santé.

5.3 Les avantages de cette forme d'organisation

Notre recherche indique que les Départements de santé communautaire étaient une forme d'organisation qui avait permis de développer un ensemble

8. Rapport du groupe de travail sur l'analyse des Départements de santé communautaire, 1990, p. 25-26.

de compétences spécialisées provenant de la forte professionnalisation des activités de l'organisation.

Lors de l'enquête, les clientèles externes ont mentionné que l'organisation possédait des compétences distinctives au regard de la professionnalisation des activités intimement liées aux qualifications de ses professionnels. Parmi les compétences distinctives relevées, on note les éléments suivants :

1. Des connaissances spécialisées et multidisciplinaires : selon 84 % des répondants, le DSC regroupait des professionnels compétents et très bien formés. Les répondants appréciaient particulièrement la multidisciplinarité du DSC.
2. Des habiletés dans l'analyse de problèmes scientifiques complexes : les points les plus appréciés des services de cette forme d'organisation étaient la compréhension des problèmes par les professionnels, leurs connaissances et leur rigueur scientifique. Le DSC donnait un bon rendement dans les situations où il devait jouer le rôle d'expert scientifique et faire preuve de rigueur, de méthode, d'analyse et d'une maîtrise des connaissances scientifiques. On note ainsi que les publications sur l'état de santé de la région furent des documents appréciés des clientèles et constituaient un secteur où le DSC offrait une bonne performance à leurs yeux.
3. Des habiletés particulières de planification et de recherche dans le domaine de la santé. Les clientèles ont mentionné que les professionnels de cette organisation possédaient des habiletés à synthétiser les problèmes de santé du territoire qui se reflétaient dans la production de rapports scientifiques ; elles étaient ainsi mesurables tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

Toutefois, si les clientèles ont identifié un ensemble de compétences scientifiques rattachées aux qualifications des professionnels, elles ont aussi mis en lumière plusieurs aspects qui faisaient obstacle à la pleine exploitation des ressources de l'organisation.

5.4. Les limites et critiques de cette forme d'organisation

Dans cette seconde section, nous allons analyser les limites reliées à cette forme d'organisation des services de santé.

5.4.1. La contribution au fonctionnement du réseau de la santé

Un des éléments problématiques de cette forme d'organisation a trait aux perceptions de sa contribution au fonctionnement du réseau de la santé. Tout d'abord, les résultats de la recherche ont mis en lumière la faible notoriété des mandats des Départements de santé communautaire aux yeux

des clientèles externes. Les clientèles reconnaissaient le bien-fondé et la nécessité d'avoir un organisme s'attachant à définir les problèmes de santé du territoire et à établir des priorités. Toutefois, elles connaissaient peu les mandats spécifiques du DSC et ce, malgré plusieurs années de fonctionnement. Ainsi une proportion significative de l'ensemble des répondants (22 %) ne savaient pas que le DSC avait des responsabilités légales sur le plan de la santé publique. Les différents aspects des mandats légaux avaient généralement des degrés de notoriété similaire sauf en ce qui avait trait à la santé au travail et à l'évaluation des services de santé qui étaient très faibles.

Cette faible notoriété des mandats du DSC a eu des impacts sur les perceptions quant à sa contribution au fonctionnement du réseau de la santé. Selon l'enquête, seulement 53 % des intervenants ont mentionné que s'il disparaissait, le DSC serait difficile à remplacer. De plus, seulement 52 % des répondants ne se disaient pas prêts à recommander les professionnels du DSC à des collègues. Cela signifie que plusieurs répondants ne voyaient pas de façon claire et explicite la *valeur ajoutée* des Départements de santé communautaire au fonctionnement du réseau de la santé.

On note, toutefois, que la connaissance des mandats légaux des DSC par les principales clientèles du réseau de la santé (CLSC, CH, CA, CSS) était nettement meilleure que celle des clientèles externes au réseau de la santé, comme les commissions scolaires, les corps policiers et les organismes communautaires⁹.

5.4.2. La recherche d'équilibre entre la rigueur scientifique et les exigences pragmatiques des clientèles

Le DSC est une forme d'organisation qui éprouvait des difficultés à établir un équilibre entre les exigences de la rigueur scientifique de ses interventions et les demandes pragmatiques de ses clientèles. Selon l'enquête, les interventions étaient généralement centrées sur la méthode et les techniques de travail plutôt que sur les résultats. Notons que pour 27 % des répondants, le DSC était un organisme trop bureaucratique. Cette rigueur scientifique était associée à des perceptions de lenteur dans le traitement des demandes, un manque de solutions pratiques et de collaboration des professionnels. Dans notre enquête, les clientèles recommandaient des améliorations à deux niveaux particuliers :

1. Sur le plan du processus des interventions : accroître la disponibilité et l'esprit de collaboration des professionnels, la rapidité dans le traite-

9. Ces dernières éprouvaient beaucoup plus de difficultés à identifier les mandats du DSC, ce qui peut s'expliquer par une plus faible interaction avec ces organisations que celle qu'avaient les établissements du réseau de la santé.

ment des demandes, la *clarification* des *objectifs* et des *attentes* lors des *interventions*.

2. Sur le plan du contenu des interventions : donner un caractère pratique aux solutions, effectuer un meilleur monitoring du projet, respecter davantage les délais d'intervention.

Dans notre enquête, ce sont les centres hospitaliers qui avaient l'attitude la plus critique envers le DSC. Un bon nombre d'entre eux estimaient être peu ou pas du tout satisfaits de leur relation avec le DSC. Selon ce groupe, il y avait des problèmes dans les mécanismes d'action et de coordination dans cette forme d'organisation. Plusieurs intervenants estimaient que l'approche scientifique du DSC devenait souvent paralysante. Ce problème se manifestait, notamment, lors des réunions regroupant des intervenants multiples où la coordination devenait plus complexe étant donné les exigences de la méthode scientifique et les problèmes associés à la forte spécialisation des professionnels.

5.4.3. La coordination des fonctions de l'organisation

Cette forme d'organisation connaissait aussi des problèmes de coordination de ses fonctions organisationnelles. La nature changeante des problèmes de santé auxquels faisait face le DSC posait le défi de la polyvalence dans une organisation où les ressources humaines étaient spécialisées et devaient faire l'objet d'une coordination qui pouvait s'avérer complexe¹⁰. Les auteurs ont mentionné la nécessité d'établir avec plus de précision les conditions de succès de la *multidisciplinarité* et de l'*intersectorialité* du fonctionnement des DSC¹¹. Cette situation se manifestait de la façon suivante. D'une part, les clientèles s'attendaient à ce que les actions du DSC tiennent davantage compte de leurs objectifs qu'il ne le faisait traditionnellement. Lors de l'enquête, 23 % des clientèles ont mentionné qu'il était difficile de faire équipe avec le DSC. D'autre part, d'autres répondants, dont les directeurs généraux de CLSC, trouvaient que le processus de consultation du DSC était souvent trop long et qu'en bout de piste, il tenait peu compte de leurs problèmes et de leurs demandes.

De plus, ces problèmes de coordination des fonctions de l'organisation se manifestaient au niveau de la capacité de cette forme d'organisation à offrir une réponse intégrée aux besoins souvent complexes et fortement différenciés des clientèles. Dans l'enquête, les clientèles exigeaient notamment une coordination nettement plus serrée que des interventions non encadrées dans des programmes du ministère. Les préoccupations des clien-

10. Robert Bourbonnais (1987). *Administration hospitalière et sociale*, février 1987, p. 20.

11. Norbert Rodrigue, *op. cit.*, p. 22.

tèles étaient significatives afin d'accroître les *fonctionnalités* des activités de recherches et de la planification des DSC.

Cette limite s'est manifestée par la difficulté de cette forme d'organisation à traduire en termes concrets et conseils pratiques ses recommandations. Selon plusieurs répondants, cette organisation devait chercher à développer des modes de fonctionnement rendant plus tangibles les bénéfices de ses services aux yeux des clientèles. Pour 25 % des répondants, le DSC devait mieux faire connaître ses actions, ses résultats et ses orientations. Il devait notamment élaborer des programmes en tenant mieux compte des objectifs des clientèles, mieux faire connaître les services auprès des clientèles et accroître la visibilité de son organisation dans les débats publics.

Afin de répondre aux besoins de ces clientèles, cette organisation devait donner des services demandant peu de temps mais ayant une plus grande valeur d'utilité pour les clientèles. On pense à des formations plus courtes et mieux ciblées et des documents publics plus faciles d'accès. On a pris note, par exemple, des questions suivantes : Comment traduire les indicateurs de santé publiés par le DSC en actions concrètes ? Comment rattacher les statistiques des recherches à des actions à prendre ? Dans ce contexte, il devenait important d'accroître les bénéfices tangibles des services du DSC aux yeux de ses clientèles à l'aide d'une approche plus centrée sur le client.

5.4.4. La nécessité d'un guichet unique et de services globaux coordonnés

Selon notre recherche, les clientèles s'attendaient à ce que cette organisation soit en mesure de livrer une offre de service mieux coordonnée répondant globalement et complètement à leur problème. Plusieurs répondants ont affirmé que cette forme d'organisation éprouvait des difficultés à livrer à ses clientèles des services qui soient globaux et intégrés. C'est pourquoi ces derniers estimaient que le DSC devait adopter une approche plus orientée vers la résolution de problèmes. Les répondants ont mentionné que les professionnels de cette organisation effectuaient des interventions nécessitant une meilleure intégration avec le milieu. Certains répondants ont donné l'exemple d'un orchestre dont les partitions doivent être mieux coordonnées entre elles.

5.4.5. Des ambiguïtés dans la territorialité des interventions des professionnels

Les auteurs qui se sont penchés sur cette forme d'organisation ont mentionné que l'on retrouve des ambiguïtés dans son fonctionnement et ce, plus particulièrement au regard des responsabilités des unités de travail¹². Le fonctionnement de cette organisation est associé à des structures d'autorité souvent superposées qui créent des conflits d'allégeance et des refus de

collaboration de la part des professionnels au sein de groupes de travail différents¹³.

Les auteurs ont mentionné comment dans le domaine de la santé publique, les résistances, les chasses gardées, les conflits, les luttes de territoires et le réductionnisme de la compréhension des problématiques se sont manifestés dès qu'un acteur ou une structure revendiquait le monopole sur l'entièreté d'un domaine¹⁴. Notre recherche montre que les mandats larges et les interventions complexes de cette organisation ont amené des ambiguïtés importantes dans la territorialité des interventions des professionnels en font partie. C'est plus particulièrement le cas dans les domaines nécessitant des intervenants multiples comme la santé environnementale. Selon notre enquête, 19 % des répondants estimaient que le DSC était *trop souvent désorganisé dans ses interventions*. De plus, seulement 48 % des répondants considéraient que le DSC communiquait de façon satisfaisante avec ses clientèles. La multitude des intervenants et la complexité des dossiers avaient créé de l'insatisfaction chez les clientèles. C'est notamment le cas des dossiers de santé et sécurité au travail où le grand nombre d'intervenants avait rendu plus difficile l'imputabilité dans la coordination de la prestation de service.

5.4.6. *Des ambiguïtés dans la philosophie des méthodes d'intervention des professionnels*

Cette forme d'organisation avait aussi des ambiguïtés dans la philosophie des méthodes d'interventions de ses professionnels qui ont nui à l'efficacité de son fonctionnement. Lors de l'enquête, les répondants se demandaient dans quelle mesure le DSC devait utiliser la négociation ou la coercition dans ses interventions. Ils estimaient faire face à des différences importantes dans les méthodes d'intervention selon les professionnels en place. La philosophie d'intervention et l'utilisation du cadre légal reposaient dans une trop large mesure sur la discrétion des professionnels. Les répondants ont mentionné que les interventions de cette organisation étaient souvent guidées par la personnalité du chef des équipes de travail plutôt que par une véritable politique d'intervention explicite et structurée.

12. R. Bourbonnais, op. cit., p. 20.

13. R. Bourbonnais, op. cit., p. 21.

14. Paul Lamarche, *Actes du colloque De la santé communautaire à la santé publique : un esprit à promouvoir*, juin 1994, p. 26.

5.4.7. *Une dualité entre les fonctions de recherche et les fonctions de surveillance*

Cette forme d'organisation était caractérisée par une dualité entre ses deux principales fonctions, soit la fonction de recherche et la fonction de surveillance. On retrouvait donc, dans les DSC, des zones de conflits d'objectifs entre ces deux fonctions. La fonction de surveillance exigeait une culture de type pompier (c.-à-d. similaire à une salle d'urgence) et l'acquisition de ressources tampons afin de prévenir les épidémies. Ainsi, cette fonction s'avérait, dans une certaine mesure, incompatible avec la fonction de recherche : la première demandait des ressources engagées dans un horizon à court terme alors que la seconde exigeait des ressources vouées à un horizon à plus long terme. Cette dualité s'expliquait par les problèmes de planification de cette forme d'organisation qui furent associés à une méconnaissance de la planification à long terme de la part des professionnels et des cadres¹⁵.

Plusieurs répondants ont mentionné comment la fonction de surveillance de l'état de santé, qui était au départ la principale mission de cette organisation, est passée progressivement au second plan. Avec les années, la fonction de surveillance fut dévalorisée dans l'organisation. La majorité des professionnels du DSC avaient généralement un intérêt plus marqué pour la fonction de recherche. Selon eux, cette fonction était souvent accomplie d'une façon restrictive et minimale qui se limitait aux interventions d'urgence telles que décrétées par la Loi sur la santé publique du ministère. Ce fait a été mis au jour par l'enquête, et plusieurs répondants ont fait référence à des situations où ils souhaitaient plus de diligence de la part du DSC pour traiter des problèmes de santé publique comme les maladies infectieuses.

5.4.8. *La coordination en amont avec les organismes régionaux de santé*

Cette forme d'organisation fut aussi victime de la coordination avec les Conseils régionaux des services de santé et des services sociaux devenus plus tard les Régies régionales. Selon les répondants, le DSC souffrait d'un manque de coordination en amont de ses activités avec le CRSSS, responsable de la budgétisation et de la planification des ressources sur le territoire. La planification des activités du DSC se faisait souvent sans un contrôle approprié des ressources budgétaires. Les répondants estimaient que cette forme d'organisation souffrait d'un dédoublement avec d'autres organismes du réseau de la santé, principalement le CRSSS. Parmi les répondants, 45 % avaient le sentiment que le DSC effectuait des mandats similaires avec d'autres organismes du réseau. On y retrouvait, selon eux, des fonctions de

15. R. Bourbonnais, *op. cit.*

planification, d'analyse, de recherche et de programmation qui étaient devenues similaires avec cet organisme. Les auteurs ont mentionné comment cette forme d'organisation se retrouvait en concurrence avec les CRSSS et allait perdre l'exclusivité de la perspective de la santé publique lors de la réorganisation des services de santé¹⁶.

5.4.9. *La coordination en aval au regard de l'exécution des mandats avec des organismes comme les CLSC*

Cette forme d'organisation a aussi fait face à des problèmes de coordination de ses activités en aval dans l'exécution des mandats légaux qui lui étaient confiés avec les autres établissements du réseau de la santé. Notre enquête a mis en évidence d'importants problèmes de fonctionnement dans les relations avec les clientèles institutionnelles, et ce, surtout avec les CLSC. Ces problèmes de coordination se sont manifestés par des tensions perturbatrices entre les fonctions de planification de la santé et celles d'exécution des interventions. Le DSC avait la responsabilité des fonctions de planification du territoire sans en contrôler directement l'exécution. Les fonctions d'exécution incombaient en partie à d'autres organisations localisées plus en aval dans la chaîne de production des services de santé, comme les CLSC, mais aussi les cliniques médicales, les commissions scolaires, etc.

Les problèmes de coordination des activités en aval se manifestaient également dans l'ambiguïté que revêtaient les relations d'autorité avec les autres organisations du réseau de la santé. En termes simples, il devenait difficile de déterminer si le DSC jouait un rôle fonctionnel (conseil, un rôle *staff*) ou un rôle hiérarchique (un rôle d'autorité directe, un rôle *ligne*) dans ses interventions. Comme l'ont mentionné certains répondants, la question était de savoir qui *était le chef ou l'indien dans des interventions conjointes avec cette organisation*.

5.4.10. *Un mandant relativement peu préoccupé du contrôle des activités des Départements de santé communautaire*

Une autre caractéristique du fonctionnement de cette forme organisation a été le peu de préoccupation de l'organisation ayant le mandat d'encadrer les DSC. C'est le conseil d'administration du centre hospitalier qui avait la responsabilité légale de superviser le Département de santé communautaire. En effet, plusieurs répondants ont mentionné que le conseil d'administration du centre hospitalier responsable des activités des DSC accordait généralement peu d'importance au contrôle des activités de cette organisation. De plus, le fait que les deux institutions étaient souvent

16. Paul Lamarche, *op. cit.*, p. 26.

localisées dans des bâtiments différents a augmenté la distance psychologique et rendu le contrôle de cette organisation plus difficile.

Plusieurs répondants ont rapporté que souvent les dossiers du DSC figuraient à la fin de l'ordre du jour des réunions du conseil d'administration du centre hospitalier tard en soirée ou étaient remis à des réunions subséquentes. Cette situation s'explique par le fait que les questions de prévention et de promotion de la santé sont, par définition, des questions moins urgentes ayant souvent moins d'implications immédiates aux yeux du centre hospitalier que l'acquisition d'équipements et de ressources (comme le départ ou le recrutement de grands spécialistes). En somme, le centre hospitalier était un mandant qui contrôlait les activités du DSC souvent de façon distraite, et même négligée, dans plusieurs cas¹⁷.

5.4.11. Le profil et les critères de recrutement du chef de l'organisation

Le profil et les critères de recrutement du chef de l'organisation est une question qui a fait l'objet de plusieurs discussions. Plusieurs travaux ont critiqué le fait que, selon la *Loi de la santé publique*, les chefs de DSC devaient être nécessairement des médecins spécialistes en santé communautaire. Certains travaux ont objecté que ni la formation ni la loi médicale ne pouvaient justifier complètement que les médecins bénéficient dans le champ de la santé publique de tels privilèges¹⁸. Selon les auteurs, cela signifie qu'en raison de dispositions arbitraires les médecins avaient le pouvoir de réduire le champ de la santé publique à des préoccupations principalement d'ordre médical¹⁹.

En ce qui a trait à cette question, nos résultats mettent en lumière certaines difficultés de fonctionnement associées au profil du dirigeant de cette organisation. En effet, le profil prédéterminé de ce type de dirigeant posait deux problèmes particuliers, tous de double allégeance. En premier lieu, il s'agissait de la fidélité à une profession et la fidélité à l'organisation. Le chef de DSC devait-il être d'abord un gestionnaire responsable des résultats obtenus par l'organisation ou un professionnel « *senior* » de la santé ? En deuxième lieu, le profil du médecin spécialiste en santé communautaire posait le problème de la double allégeance d'un employé à l'organisation et à sa propre carrière en tant que fournisseur de services externes. En d'autres termes, le chef de DSC devait-il être un professionnel indépen-

17. Sur cette question, les auteurs ont fait référence à une intégration dans le processus démocratique de priorisation et d'imputabilité que la réforme des services de santé a voulu instaurer dans tout le réseau. Voir Lamarche, Paul, *op. cit.*, p. 30.

18. Sylvie Bernier *et al.*, *op. cit.*, p. 60.

19. *Ibidem*.

dant et un fournisseur de services de santé pour l'organisation ou plutôt un cadre de l'organisation ? Le fait que le chef de DSC n'était pas un cadre rémunéré et inscrit sur le service de paye de l'organisation (mais plutôt sur celui de la Régie de l'assurance-maladie) créait une situation où il avait tendance à être plus fidèle à sa pratique médicale et à sa carrière de médecin qu'à l'organisation²⁰.

Cette double allégeance (gestionnaire ou professionnel de la santé) pouvait amener des situations problématiques où les chefs de l'organisation pouvaient avoir intérêt à alterner leurs rôles. D'une part, les chefs assumaient leurs responsabilités souvent pendant une période trop courte pour pouvoir acquérir l'expérience nécessaire et une bonne connaissance des rouages administratifs pour être pleinement efficaces. D'autre part, s'ils étaient en poste pendant une période assez longue, ils pouvaient amener les problèmes organisationnels que connaissent les organisations dirigées par des gestionnaires inexpérimentés. Enfin, les mandats relativement courts des chefs, donc, leur fréquent changement, accentuaient les discontinuités dans l'actualisation des objectifs de l'organisation.

6. La discussion des résultats

Notre analyse de cette forme d'organisation que constituaient les Départements de santé communautaire mène à trois hypothèses quant aux facteurs jouant un rôle dans la transformation des bureaucraties professionnelles en système clos.

Hypothèse 1

Des mandats complexes et larges entraînent des pertes importantes d'efficacité pour les bureaucraties professionnelles.

Des mandats larges et complexes amènent des coûts de transaction qui viennent diminuer considérablement l'efficacité des bureaucraties professionnelles. Dans le cas de la forme d'organisation des DSC, on retrouvait des problèmes de coordination en amont avec les organismes dispensateurs de ressources, comme les CRSSS, mais aussi des problèmes de coordination avec les organismes responsables de l'exécution des interventions, comme les CLSC. Ces problèmes de coordination sont venus diminuer l'efficacité de l'ensemble de la chaîne de services du réseau de la santé.

Notre recherche illustre comment un manque d'équilibre entre les fonctions de planification et celles d'exécution dans l'attribution des

20. Cette situation s'apparente à celle que l'on retrouve dans les centres hospitaliers où la direction générale doit souvent concilier les exigences divergentes des médecins qui se veulent des fournisseurs externes de services médicaux et s'attendent à un statut d'employé à plein temps dans l'organisation.

mandats légaux des bureaucraties professionnelles amène un processus de planification souvent sans rapport avec la réalité des besoins des clientèles. La fonction de planification ouvre la porte à l'expression d'intérêts particuliers qui ne vont pas nécessairement dans le sens des intérêts du milieu et ne sont souvent pas prioritaires. Afin de faciliter le fonctionnement de ce type d'organisation, il y aurait lieu de préciser ce que les mandats légaux ne comprennent pas.

Hypothèse 2

Des mandats larges et complexes engendrent des coûts de complexité accrus dans le fonctionnement des bureaucraties professionnelles.

Les mandats larges et complexes entraînent des coûts de complexité accrus dans le fonctionnement de l'organisation. Ces coûts de complexité se manifestent par des doublons des ressources à l'interne, par des problèmes de territorialité dans les interventions des professionnels et par la difficulté à coordonner une prestation de services visant à répondre globalement aux besoins des clientèles externes.

Lors des entrevues, les professionnels du DSC ont fait état de ces zones de conflits dans la définition de leurs mandats particuliers à l'intérieur de chacun des modules. Ainsi, un des défis importants de cette forme d'organisation est de clarifier les frontières entre les juridictions des modules, notamment entre la santé environnementale et l'environnement physique ; entre la santé au travail et la santé environnementale.

Cette complexité est observable par la multiplication des objectifs établis par des groupes de professionnels provenant de disciplines différentes. D'une façon générale, ces coûts de complexité sont accentués lorsqu'on retrouve un équilibre difficile entre une culture scientifique et une culture de service à la clientèle. Dans le cas des DSC, la culture organisationnelle faisait en sorte que les professionnels adoptaient trop souvent une attitude et un comportement de type scientifique (rigueur du jugement, analyse des faits, caractère systématique de la démarche, etc.) dans leurs interventions. Aux yeux des répondants, cette pratique venait *bureaucratiser* le fonctionnement de l'organisation et dévalorisait les approches plus pragmatiques.

Des mandats complexes et larges favorisent aussi le développement de zones de conflits qui accroît la complexité du fonctionnement de l'organisation. Ainsi, les professionnels de plusieurs modules ont signalé que le DSC était une forme d'organisation souffrant d'un manque de buts communs où le travail individuel demeurait plus important que le travail d'équipe. Cela entraînait un manque d'unité dans les objectifs et une dispersion dans la nature des interventions. Une coordination à l'aide de la standardisation des qualifications devenait alors un mode insuffisant pour assurer que l'organisation accomplisse ses mandats légaux.

Hypothèse 3

Des mandats complexes et larges amènent des coûts de mandats dans la régie et le contrôle des activités des bureaucraties professionnelles.

Les coûts de mandats renvoient aux coûts associés aux différences d'objectifs entre un mandant et un organisme mandataire. Notre recherche montre comment les organisations professionnelles jouant le rôle du mandant éprouvent plus de difficultés à gérer une organisation dont les mandats sont larges et complexes. L'organisation jouant le rôle du mandant (dans notre cas, le centre hospitalier) s'est retrouvée dans une mauvaise position en cherchant à mieux contrôler les activités du DSC.

Dans le cas des DSC, on note que les professionnels sont progressivement devenus plus fidèles à leurs objectifs de carrière qu'à ceux de l'organisation. La culture médicale et scientifique a survalorisé des interventions reliées à la recherche et permettant aux professionnels de cheminer vers l'atteinte de leurs objectifs de carrière. Les professionnels auraient ainsi acquis une marge de manoeuvre qui rendait leur encadrement difficile.

Dans le cas du DSC, des conflits d'objectifs et de systèmes ont surgi entre les fonctions de surveillance et les fonctions de recherche. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la fonction de surveillance exigeait une culture de type « pompier » et l'acquisition de ressources tampons afin de prévenir les épidémies. Cette fonction, comme elle était dans une certaine mesure incompatible avec la fonction de recherche, a été reléguée au second plan.

Conclusion

Cette recherche montre comment des bureaucraties professionnelles subissent des pressions qui menacent de les rendre moins perméables aux clientèles externes et de les transformer en système fermé. C'est le cas de la forme d'organisation que constituaient les DSC à qui l'on a confié des mandats à la fois larges et complexes à réaliser. Ces organisations sont devenues graduellement plus fidèles aux objectifs de leurs professionnels qu'à ceux de leurs clientèles externes. Les intérêts des différents groupes de professionnels ont fait dévier les visées de l'organisation aux dépens des besoins des clientèles externes.

Bibliographie

Actes du Colloque De la santé communautaire à la santé publique : un esprit à promouvoir, juin 1994.

BOURBONNAIS, Robert (1987). « Organisation interne des DSC : Changement de cap et nouveau mode de gestion », *Administration hospitalière et sociale*, janvier-février, p. 16-21.

DENIS, Jean-Louis, LANGLEY, Ann et LOZEAU, Daniel (1995). « The Role and Impact of Formal Strategic Planning in Public Hospitals », *Health Services Management Research*, mai, vol. 8, n° 2.

HIRSCHMAN, Albert Otto (1970). *Exit, Voice and Loyalty : Response to Decline in Firms, Organizations and States* Cambridge, Mass., Harvard University Press.

LAPSLEY, Irwin (1992). « Markets, Hierarchies and the Regulation of the National Health Service », *Accounting and Business Research*, vol. 23, n° 91A, p. 384-394.

PERROW, C. (1972). *Complex Organization : A Critical Essay*, Glenview III, Scott, Foreman.

PFEFFER, J. (1973). « Size Composition and Function of Hospital Boards of Directors : A Study of Organization Environment Linkage », *Administrative Science Quarterly*, p. 349-364.

PFEFFER, J. et SALANCIK, G.R. (1977). « Organizational Design : The Case for a Coalitionnel Model of Organization », *Organizational Dynamics*, automne, p. 15-29.

PFEFFER, J. et SALANCIK, G.R. (1978). *The External Control of Organizations : A Resource Dependence Perspective*, New York, Harper & Row.

POINTER, Dennis, ALEXANDER, Jeffrey A. et ZUCKERMAN, Howard I. (1995). « Loosening the Guardian Knot of the Governance in Integrated Health Care Delivery Systems », *Frontiers of Health Services Management*, vol. 11, n° 3, p. 3-37.

MINTZBERG, Henry (1979). *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.

MINTZBERG, Henry (1983). *Power In and Around Organizations*, Prentice-Hall.

PITTS, Terry (1991). « The Illusion of Control and the Importance of Community in Health Care Organization », *Hospital and Health Services Administration*, printemps, vol. 38, n° 1.

WILLIAMSON, Oliver E. (1975). *Market and Hierarchies : Analysis and Anti-trust Implications*, New York, Free Press.

© 1997 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré : Politiques et management publics : l'heure des remise en question,
Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), ISBN 2-7605-0948-6 • SA948N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

Deuxième partie

La gestion budgétaire

© 1997 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré : Politiques et management publics : l'heure des remise en question,
Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), ISBN 2-7605-0948-6 • SA948N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

© 1997 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré : Politiques et management publics : l'heure des remise en question,
Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), ISBN 2-7605-0948-6 • SA948N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

Modèle théorique des processus budgétaires au gouvernement du Québec

Lucie Rouillard

Cette réflexion s'insère dans le courant des remises en question qui touchent l'ensemble de nos modèles et de nos processus organisationnels, en particulier ceux qui se rapportent à la gestion budgétaire des organisations publiques. Des efforts considérables ont été déployés au cours des dernières années pour développer une théorie budgétaire adaptée au contexte de turbulence et de complexité croissantes du milieu gouvernemental de même qu'aux enjeux financiers qui le confrontent de plus en plus durement. Reflet de notre société contemporaine, la théorie budgétaire s'est surtout préoccupée d'assurer le contrôle des dépenses publiques et de promouvoir une plus grande efficacité dans la préparation et l'exécution budgétaires. Les processus budgétaires se sont métamorphosés en des systèmes complexes et uniformes dont nous avons tous expérimenté les faiblesses et qui se sont finalement révélés inapplicables pour la majorité de nos organisations publiques.

Une des conséquences de cette vision limitée est que la stratégie budgétaire gouvernementale est basée sur un modèle de système fermé où le contrôle prévaut, plutôt que sur un modèle ouvert sur les réalités extérieures. Les systèmes budgétaires en place dans nos gouvernements, avec leurs règles et procédures et leurs tendances centralisatrices, tentent d'imposer l'uniformité aux organismes gouvernementaux et réduisent ainsi la capacité des gestionnaires de gérer efficacement leur budget.

C'est dans un souci de dépasser les limites traditionnelles de la théorie budgétaire que l'étude rapportée dans ce chapitre a pris forme. Elle se base

sur trois hypothèses fondamentales. Selon la première, les organismes publics opèrent à un niveau de complexité élevé et doivent, par conséquent, développer des mécanismes pour interpréter leur environnement incertain et agir sur lui. L'interprétation est donc un concept clé dans le développement d'une théorie budgétaire du secteur public. Selon la deuxième, les processus budgétaires doivent s'adapter aux conditions spécifiques de l'environnement propre à leur organisation. Selon la troisième, les processus budgétaires sont des phénomènes de construction sociale, dans le sens où les acteurs budgétaires mettent en commun leurs perceptions concernant l'environnement et développent des systèmes d'interprétation budgétaires adaptés aux conditions de leur environnement. Cet élément fait ressortir l'importance des perceptions subjectives des acteurs budgétaires pour le développement d'une théorie budgétaire.

L'étude se fonde en outre sur le postulat que la réalité sociale est subjective et mouvante plutôt que d'être objective et indépendante de l'action humaine. Plus encore, elle reconnaît qu'un système budgétaire, une fois implanté, influence la vision qu'ont les personnes de leur propre organisation, et même de leur réalité. En cela, le budget contribue à créer une réalité sociale plutôt que d'être un reflet passif de cette réalité, comme le veut l'approche traditionnelle¹.

L'idée qu'un processus budgétaire représente en fait une construction sociale définie par les membres de l'organisation en fonction de leur vision propre de la réalité ouvre la porte à de nouvelles connaissances et à de nouvelles possibilités. Vu de cette façon, le processus budgétaire peut être défini comme un système d'interprétation à travers lequel l'information est obtenue, filtrée et traitée dans une sorte de système nerveux central où les décisions sont prises². Un modèle défini de la sorte n'a pas pour unique finalité la prise de décision. Il se présente plutôt comme un schéma global d'apprentissage et d'action dans lequel les gens perçoivent l'information qui leur vient de l'environnement, lui donnent une signification et choisissent alors une ligne d'action.

L'objectif poursuivi dans ce chapitre est de présenter les grandes lignes de l'étude sur les processus budgétaires réalisée au gouvernement du Québec au cours des années 1993 et 1994. L'étude aura permis de développer un modèle personnifiant les processus budgétaires comme des systèmes d'inter-

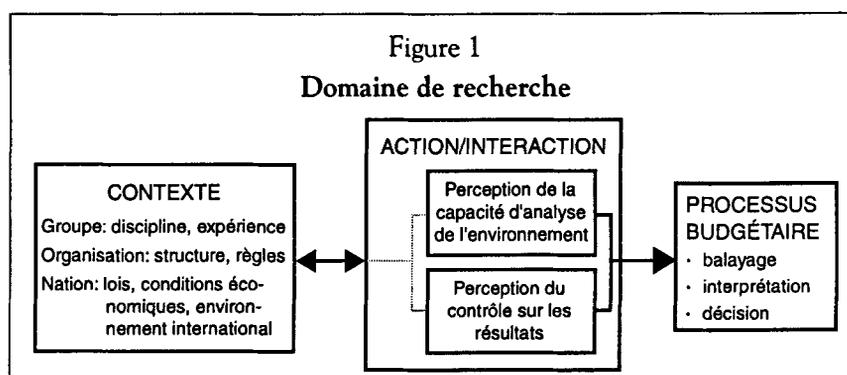
1. Mark A. Covalesski, Mark W. Dirsmith et Stephen F. Jablonsky (1985). «Traditional and Emergent Theories of Budgeting : An Empirical Analysis », *Journal of Accounting and Public Policy*, vol. 4, p. 277-300.
2. Le modèle d'organisation proposé par les auteurs Richard L. Daft et Karl E. Weick (1984), dans leur article intitulé « Toward a Model of Organization as Interpretation Systems », constitue la principale composante du cadre conceptuel utilisé dans cette étude.

prétation à travers lesquels les acteurs budgétaires filtrent leur environnement, l'interprètent et choisissent une stratégie d'action budgétaire cohérente avec cet environnement. Le chapitre se divise en trois sections. La première dévoile les aspects théoriques et méthodologiques de l'étude. La deuxième présente les résultats de l'investigation et nous informe donc sur la perception des acteurs budgétaires à propos de leur environnement, sur les systèmes d'interprétation budgétaires en place dans leurs organisations respectives et sur les stratégies budgétaires qu'ils privilégient. La troisième section donne la version finale de l'analyse théorique sous la forme d'un modèle de « processus budgétaires comme systèmes d'interprétation ».

Domaine et méthodologie de recherche

L'idée qu'un processus budgétaire soit un système d'interprétation propre à une organisation nous amène au cœur de cette étude qui vise précisément à explorer la relation entre les perceptions subjectives des acteurs budgétaires concernant leur environnement et les processus budgétaires en place dans leurs organisations respectives. Le domaine de recherche où loge l'étude est présenté à la figure 1. L'objectif poursuivi est de développer un modèle théorique sur les pratiques budgétaires gouvernementales à partir de données qualitatives recueillies dans des organismes publics. En plus d'examiner comment les processus budgétaires sont contingents aux perceptions subjectives des acteurs budgétaires concernés, l'étude tient compte du contexte général comme d'une série de conditions qui sont reliées intrinsèquement au processus budgétaire des organismes analysés. En cela, l'approche de recherche est interprétativiste et s'appuie sur la théorie « ancrée dans le réel » (*grounded theory*) (Strauss et Corbin, 1990).

Le cadre conceptuel utilisé pour l'étude a été élaboré à partir du modèle d'organisation développé par Richard Daft et Karl Weick (1984) ainsi que sur la base d'autres études organisationnelles réalisées par Thompson



(1967), Ouchi (1979), Daft et Macintosh (1981) et Macintosh (1985). Ces études ont permis d'identifier deux sources de variations principales susceptibles d'affecter le processus budgétaire d'une organisation, soit la capacité des acteurs budgétaires d'analyser leur environnement et leur contrôle sur les résultats des décisions budgétaires. En ce qui concerne l'environnement, celui-ci sera considéré comme étant facilement analysable s'il est simple, concret, mesurable et stable. En revanche, un environnement difficilement analysable sera subjectif, complexe, ambigu et changeant. Par ailleurs, le contrôle sur les résultats sera jugé satisfaisant si l'organisation dispose d'une information claire et fréquente et de bons indicateurs de résultats. Ce contrôle sera déficient ou simplement inexistant lorsque les indicateurs en place ne projettent qu'une information vague et incomplète, ou lorsque la relation de cause à effet des programmes est difficile à établir.

L'allocation des ressources budgétaires d'un organisme public se réalise à travers un processus auquel nous associerons trois étapes majeures : le balayage de l'environnement, l'interprétation des données et la prise de décision budgétaire³. La première étape nous informe de la manière dont les acteurs budgétaires accèdent à leurs sources d'information. La deuxième étape décrit comment ces acteurs donnent une signification à l'information obtenue ; c'est durant cette étape que les perceptions individuelles sont partagées et que les schémas conceptuels sont établis entre les participants. La troisième étape concerne le mode par lequel les allocations budgétaires sont réalisées.

La nature de cette recherche de même que son fondement théorique impliquent une méthode d'investigation qualitative et inductive dont l'aboutissement est la formulation d'un modèle théorique. En raison de la complexité du phénomène étudié, la stratégie de recherche retenue a été l'étude de cas multiple. Considérant les besoins de l'étude et les limitations imposées par le temps de traitement de chaque étude de cas, le nombre d'organismes gouvernementaux sélectionnés a été établi à cinq. Le devis a permis d'utiliser des sources d'évidence multiples telles que l'entrevue, la documentation et l'observation, et de bénéficier ainsi d'une source importante de validation par triangulation.

La sélection des études de cas s'est faite *délibérément*, c'est-à-dire de façon à retenir des organisations publiques susceptibles de représenter chaque dimension des principales variables considérées dans la recherche. Pour la sélection des cas, une analyse exploratoire a été faite auprès de

3. Ces étapes sont issues du modèle d'organisation proposé par Daft et Weick (op. cit.) où elles sont utilisées pour décrire le processus d'interprétation d'une organisation complexe. Elles ont été adaptées, pour les fins de la présente recherche, au processus budgétaire d'une organisation publique.

personnes occupant, ou ayant occupé récemment, un poste de haute direction au gouvernement du Québec. Les entretiens visaient à identifier les organisations publiques susceptibles de représenter chaque dimension des variables considérées dans l'étude.

Au total, 42 gestionnaires ont été sélectionnés pour leur implication dans le processus budgétaire de leur organisation. Chacun a été soumis à une entrevue avec questions ouvertes dont la durée moyenne était d'une heure et trente minutes. La nature de l'entrevue laissait beaucoup de latitude au chercheur comme à l'informant, de sorte que le guide d'entrevue est demeuré fluide et adaptable autant que possible aux nouvelles avenues qui se développaient en cours d'investigation. Les données utilisées pour l'étude comprennent également la documentation écrite recueillie au cours des rencontres ou provenant d'autres sources. L'observation de discussions de groupe lors de réunions budgétaires constituait une autre source d'information privilégiée. Au cours de l'étude, toutefois, des circonstances incontrôlables, notamment les situations de crise provoquées par le train de coupures budgétaires sans précédent effectuées dans la fonction publique durant cette période, ont limité l'accessibilité à ce type de données.

Le processus budgétaire comme système d'interprétation

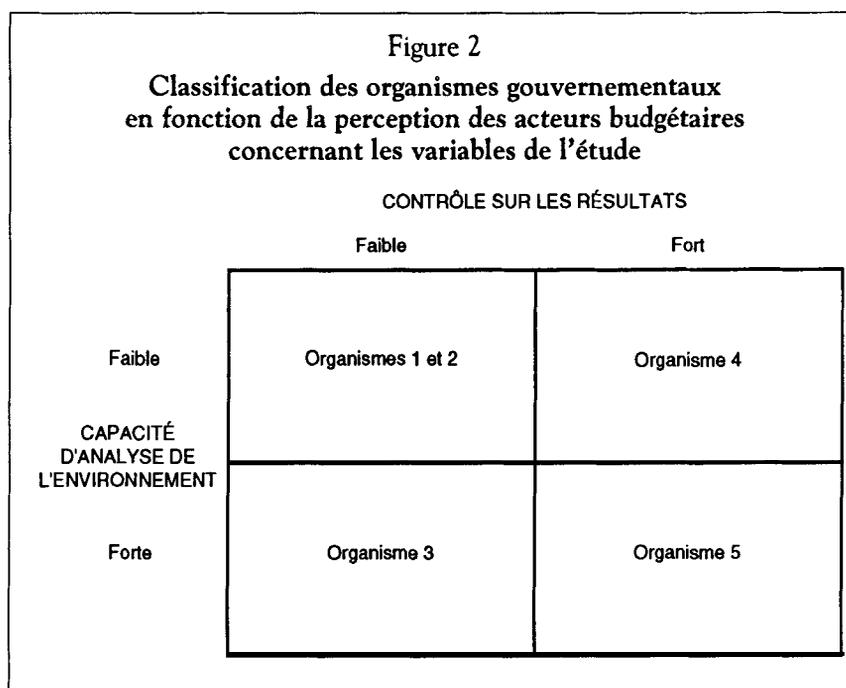
Dès le départ, le positionnement d'organismes gouvernementaux en fonction de deux variables principales, comme la capacité d'analyse de l'environnement et le contrôle sur les résultats, a posé une problématique intéressante. La perception des acteurs budgétaires est en effet très uniforme sur les points suivants : chacun définit son environnement comme étant complexe par la multitude et la variété des interventions, changeant au rythme de la société et des événements, et contraignant à cause du nombre de joueurs et des pressions politiques, des conditions somme toute assez caractéristiques du milieu gouvernemental. De façon similaire, les gestionnaires interrogés sont généralement d'avis que les indicateurs de résultats dans leur organisation sont peu nombreux et axés plutôt sur une mesure de la production que sur une mesure des impacts, et que les relations de cause à effet sont la plupart du temps presque impossibles à établir clairement. Cette première constatation reflète bien le sentiment des gestionnaires publics selon lequel le contexte sociétal et politique dans lequel ils évoluent est complexe et, de façon générale, difficile à saisir et à évaluer dans sa globalité. Elle montre également que les critères de classification utilisés pour la sélection des études de cas se sont avérés trop englobants pour permettre une discrimination satisfaisante des ministères et organismes sélectionnés selon les deux principales variables du modèle conceptuel. Il a donc été nécessaire de

préciser les variables pour les rendre mieux adaptées à la perception des gestionnaires œuvrant au sein du gouvernement du Québec.

En poussant plus loin l'analyse, on peut déceler une différence sensible dans la perception qu'ont les acteurs de leur environnement respectif. Des informants considèrent, par exemple, que la mission de leur organisation est claire et relativement stable, et que le contexte général, bien que soumis aux aléas de la société et des événements, demeure prévisible. D'autres font référence à un contexte qui, d'une part, est plus complexe parce qu'il a trait à des changements qui se produisent sur le plan international et sur lesquels ils ont peu de connaissances et peu d'emprise et, d'autre part, est moins prévisible parce que ces changements se sont opérés récemment, qu'ils ne sont pas complétés et qu'il est difficile d'en percevoir toutes les conséquences.

On peut également approfondir le concept de contrôle sur les résultats en se référant à un deuxième niveau de contrôle, celui qui a trait au feed-back provenant des clientèles. Il est possible de discerner clairement des différences au niveau des caractéristiques des clientèles et de leurs impacts sur les décisions budgétaires des organismes étudiés. Par exemple, dans certains organismes, la clientèle est difficilement identifiable ; on parlera du citoyen québécois dans son ensemble ou bien d'un groupe élargi avec lequel les contacts sont indirects et qui est desservi la plupart du temps à travers un réseau d'établissements autonomes. Dans d'autres organismes, toutefois, on peut déceler à travers le discours des acteurs que les clientèles constituent un indice déterminant dans le processus de rétroaction servant à alimenter les gestionnaires qui ont à prendre des décisions budgétaires. Les clientèles qui fournissent ce genre de feed-back sont de deux types : ou bien elles forment des groupes d'intérêts organisés et articulés face aux interventions de l'organisme, ou bien elles sont déterminantes dans le financement de l'organisme et constituent, par leur degré de participation aux activités, un puissant indicateur de résultats.

Les variables ainsi redéfinies ont permis de situer chacun des cinq organismes sélectionnés à l'intérieur du cadre conceptuel de l'étude. Comme le montre la figure 2, les organismes 1 et 2 se révèlent dans une situation où les acteurs budgétaires considèrent que leur environnement est difficilement analysable et que leur contrôle sur les résultats des décisions budgétaires est faible. Pour l'organisme 3, il est présumé que l'environnement est facilement analysable mais que le contrôle sur les résultats est faible. L'organisme 4 opère, au contraire, dans un mode où l'on croit que l'environnement est difficilement analysable mais que le contrôle sur les résultats est fort. Enfin, l'organisme 5 fonctionne dans un mode où l'on estime que l'environnement est facilement analysable et que l'on détient un bon contrôle sur les résultats.



Observons maintenant de quelle manière s'effectue l'allocation des ressources budgétaires à partir des trois éléments d'un système d'interprétation, soit le balayage de l'environnement, l'interprétation des informations reçues et la prise de décision budgétaire. En ce qui concerne le premier élément, les résultats révèlent que, dans chacune des cinq organisations, des données de nature quantitative et qualitative ont été utilisées dans le cadre du processus budgétaire. On peut cependant distinguer des différences au niveau de l'utilité relative des données utilisées. Lorsque les acteurs perçoivent leur environnement comme étant facilement analysable, les données quantitatives sont utilisées abondamment et on considère généralement qu'elles sont de nature à influencer directement les décisions d'allocation budgétaire. Les données qualitatives ont, elles aussi, leur importance et prennent la forme de consultations formelles sur les aspects non récurrents de l'allocation budgétaire, les règles d'allocation, par exemple, ou bien les activités qui auront vraisemblablement une influence déterminante sur les coûts. Pour ces organisations, les sources de données sont principalement internes, dans le sens où des systèmes d'information ont été constitués pour anticiper tout changement dans l'environnement. Ces systèmes sont gérés par des unités spécialisées qui sont indépendantes des directions financières centrales. Par ailleurs, les organisations dont les membres

perçoivent leur environnement comme étant difficilement analysable utilisent davantage les données quantitatives pour justifier leur choix rétrospectivement, pour supporter leurs négociations ou pour contrôler l'exécution de leur budget. On mentionne rarement l'utilité des données quantitatives à des fins de décisions d'allocation budgétaire. Quant aux données plus qualitatives, elles prennent la forme de consultations informelles ou se limitent à des revues de presse ; elles sont généralement associées plus directement aux décisions budgétaires que le sont les données quantitatives.

En ce qui concerne la deuxième étape du processus, l'interprétation des données, on constate que le système cadre utilisé pour donner un sens aux informations recueillies est plutôt influencé par la perception qu'ont les acteurs budgétaires de leur contrôle sur leurs résultats. Dans les organisations où la rétroaction sur les résultats est perçue comme étant faible, des procédures complexes et de multiples règles budgétaires ont été mises en place comme cadre d'interprétation de l'information provenant de l'environnement. Ces procédures incluent la normalisation d'un grand nombre de programmes économiques, tels les programmes de subvention, et visent, en l'absence d'informations précises sur les résultats des programmes, à instaurer certaines normes d'équité dans l'allocation des fonds publics. Avant la réforme de 1995, ces règles et procédures avaient acquis une lourdeur et une rigidité telles qu'elles diminuaient l'efficacité des processus et les rendaient mal adaptés aux caractéristiques mouvantes de l'environnement.

Dans les organisations où les acteurs budgétaires se sentent en mesure de contrôler leurs résultats, le processus budgétaire est beaucoup plus simple, comprend peu de règles et de procédures et donne lieu à un minimum de paperasse à part celle exigée par les organismes centraux. Bénéficiant d'un feed-back important provenant de leurs clientèles, ces organisations ont développé des mécanismes de consultation externe et interne favorisant l'échange et le consensus comme mode d'interprétation de l'environnement budgétaire. La compréhension commune des problématiques budgétaires s'acquiert par le biais de discussions entre les acteurs concernés qui se reproduisent plus ou moins fréquemment selon la complexité et la sensibilité du sujet abordé. En cela, on dira que le processus budgétaire a un caractère participatif et qu'il tient compte de l'expérience vécue dans l'organisation à partir de laquelle on aura pu déterminer des schèmes récurrents, ou, simplement, tirer des leçons des réussites et des erreurs passées.

La troisième étape du processus, la prise de décision budgétaire, sera influencée, par la perception qu'ont les acteurs budgétaires de leur capacité à analyser l'environnement et de leur contrôle sur les résultats. S'ils per-

çoivent leur environnement comme étant facilement analysable, les décisions budgétaires seront d'une nature plus stable d'un exercice à l'autre. Les nouvelles orientations et les changements se feront à la marge et les décisions récurrentes, qui constituent la majeure partie de l'action budgétaire, feront l'objet d'un traitement rigoureux et rapide. S'ils perçoivent, au contraire, leur environnement comme étant difficilement analysable, le système s'ajustera aux soubresauts des changements et des impondérables par des révisions budgétaires fréquentes et importantes dans certains cas.

Par ailleurs, lorsque les acteurs budgétaires perçoivent qu'ils ont un bon contrôle sur leurs résultats, c'est-à-dire lorsque le feed-back qui leur parvient de leurs clientèles est rapide et sans équivoque, ils auront tendance à avoir une attitude « intrusive⁴ » envers ces clientèles dans leurs décisions budgétaires, soit pour exercer une manipulation quelconque, soit dans le but de tester de nouvelles possibilités ou les réactions à de nouvelles orientations budgétaires. Dans les organisations où le contrôle sur les résultats est perçu comme étant faible, l'attitude sera plus passive et on sera porté à accepter l'environnement comme il se présente, sans tenter de le manipuler.

Vers un modèle intégré de processus budgétaires

À partir des observations décrites plus haut, il est maintenant possible d'établir les caractéristiques de quatre modes budgétaires en fonction des perceptions des gestionnaires concernant leur environnement et leur contrôle sur leurs résultats budgétaires. Chaque mode constitue un système d'interprétation comprenant trois étapes : le balayage de l'environnement, l'interprétation des données et la prise de décision. Le modèle issu des quatre modes budgétaires nous présente à la figure 3 les processus budgétaires comme des systèmes d'interprétation pour les organismes publics.

Le mode *réaction* reflète un processus plutôt passif utilisant peu de données sur l'environnement puisqu'il est considéré comme difficilement analysable. L'organisation fait face à une réalité sur laquelle elle a peu de prise mais qui l'influence directement, comme l'accord du GATT, par exemple, ou bien l'évolution rapide de certaines technologies de pointe dans son domaine d'intervention. Il se peut également que la mission de l'organisation soit de nature changeante, à cause d'idéologies politiques divergentes ou pour d'autres raisons générant un manque de continuité dans les orientations et la gestion interne. En plus de gérer des programmes et des activités dont les impacts sont difficilement mesurables et même identifiables, l'organisme reçoit un feed-back très parcellaire sur ses produits et services. En raison du type d'activités poursuivies, par exemple, des activités

4. Richard L. Daft et Karl E. Weick (1984), *Op. cit.*, p. 288.

Figure 3
Processus budgétaires comme systèmes d'interprétation

CONTRÔLE SUR LES RÉSULTATS

		Faible	Fort
CAPACITÉ D'ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT	Faible	RÉACTION Balayage: Limité, revues de presse, sources externes et variées. Interprétation: Procédure complexe, normalisation des programmes, lourdeur. Décision: Gestion par crise.	ADAPTATION Balayage: Limité, consultation formelle, sources externes et spécialisées. Interprétation: Peu de règles et procédures, par- ticipation importante, expérience. Décision: Essai et erreur.
	Fort	PROGRAMMATION Balayage: Extensif, bases de données, consul- tation informelle, sources internes. Interprétation: Règles budgétaires multiples, flexibilité relative, balises. Décision: Équité et routine.	PROACTION Balayage: Extensif, études, évaluations, con- sultation formelle, sources internes. Interprétation: Peu de règles et procédures, échange et consensus, cycles d'inter- prétation nombreux, expérience. Décision: Analyse rationnelle.

réglementaires, de recherche, ou bien de représentation à l'étranger, les clientèles desservies sont difficilement identifiables, sauf pour une petite quantité d'activités à caractère plus économique. Les feed-backs qui parviennent à l'organisme sont de nature diffuse (des articles de journaux ou des questions en Chambre, par exemple), ce qui leur prête souvent la forme de dénonciations ou de critiques diverses.

Les processus budgétaires existant dans ce type d'organisation ont des procédures qui peuvent s'avérer relativement complexes et lourdes, nécessitant un appareillage administratif important. Dans certains cas, on voit les procédures se calquer d'année en année sur les exigences des organismes centraux en matière budgétaire et financière (budget base zéro, prix de revient, normalisation des programmes de subvention, mesure des résultats, etc.). Le processus budgétaire s'établit alors en réaction aux demandes extérieures qui, elles, visent essentiellement un contrôle budgétaire. Dans la pratique, cependant, les décisions budgétaires semblent relativement peu influencées par ces procédures et ces opérations complexes. Elles sont parfois déterminées par des événements imprévisibles (catastrophes, scandales,

crises diverses) qui entraînent des réaffectations budgétaires importantes et soudaines en plus d'influer sur les allocations budgétaires subséquentes, bien que rarement d'une façon permanente. Elles sont aussi le résultat du pouvoir d'influence et de coalitions diverses entre les acteurs budgétaires qui tentent, à partir de l'information dont ils disposent, de faire preuve d'opportunisme budgétaire au profit des programmes et activités dont ils ont la responsabilité.

Un organisme dont le processus budgétaire se déroule dans un mode *programmation* considère son environnement comme étant analysable, bien que ses résultats soient, dans ce cas également, difficilement mesurables. La mission est claire et stable, les activités poursuivies sont récurrentes pour la plupart, de sorte qu'un grand nombre d'allocations budgétaires se font de façon routinière. Le système d'allocation est soumis à des règles budgétaires abondantes et précises ; des données quantitatives sont utilisées pour alimenter le système et déterminer les budgets des entités administratives génératrices de produits et services. À défaut d'un feed-back précis et rapide sur les résultats atteints par chacune des entités administratives concernées, le système vise à promouvoir la rigueur, l'équité et la simplicité du processus d'allocation budgétaire. Dans sa version type, le processus s'ajuste automatiquement à certains paramètres de l'environnement mais montre trop de rigidité pour les situations imprévues, ou lorsque les changements requis nécessitent une révision des règles budgétaires. Dans ces derniers cas, les décisions sont issues de consensus réalisés à partir de consultations formelles avec les responsables des entités administratives chargées de fournir les biens et services. Mais dans son essence, le style de gestion budgétaire par programmation vise l'allocation routinière et stable des budgets de l'organisation.

Une organisation ayant un processus budgétaire en mode *adaptation* a l'avantage de bénéficier d'une rétroaction forte et rapide de ses clientèles, bien qu'elle œuvre dans un environnement difficilement analysable. Le processus budgétaire est simple et comporte peu de procédures et de règles autres que celles imposées par les organismes centraux. Les données utilisées pour la prise de décision budgétaire sont issues, pour la plupart, de consultations régulières avec les clientèles sur des problématiques et des activités précises. La capacité d'adaptation, caractéristique de ce mode de gestion budgétaire, est due en grande partie à l'interrelation qui existe tant entre les membres de l'organisme qu'entre eux et les clientèles externes. C'est un style de gestion budgétaire par consensus qui permet à la fois d'atteindre une compréhension profonde des enjeux principaux et de moduler les allocations budgétaires de l'organisation en fonction des pressions et des impondérables du milieu. L'organisation qui fonctionne en mode adaptation est très active à l'intérieur de son processus budgétaire. L'approche est pragmatique et supporte mal un mode de gestion centralisé avec

des règles absolues. En pratique, les consultations avec les clientèles pourront à l'occasion servir à préparer le terrain pour des changements déjà planifiés par l'organisation. C'est un mode d'allocation par essai et erreur, utilisé aussi bien lorsqu'on veut comprendre les besoins de la clientèle que lorsqu'on cherche à les orienter.

Enfin, le processus budgétaire d'une organisation fonctionne en mode *proaction* lorsque les acteurs budgétaires considèrent que leur environnement est analysable et qu'ils disposent d'une rétroaction satisfaisante de leur milieu concernant leurs résultats. Dans ce cas, la mission de l'organisation est perçue par ses membres comme étant claire et stable dans le temps. Il existe des mécanismes formels de consultation et d'observation qui procurent une multitude de données sur l'environnement. L'organisation est active à mettre en place des systèmes pouvant lui fournir une information à jour et fiable sur ses coûts, ses revenus, ses clientèles et ses programmes ; elle procède à des analyses destinées à soutenir la planification et l'évaluation des activités. Ce sont les décisions concernant ces activités qui président au choix des allocations budgétaires subséquentes. Le processus budgétaire est, pour sa part, relativement simple. Les règles, les procédures, les formulaires sont réduits à leur plus simple expression et les contrôles budgétaires se font a posteriori. Une fois que les activités ont été identifiées, les choix budgétaires correspondants se font par consensus, à partir de données factuelles et de l'expérience acquise au cours des années. Les pratiques budgétaires issues du mode proaction reflètent, elles aussi, une attitude intrusive. Car en plus d'utiliser la créativité de ses membres pour percevoir, orienter et limiter les demandes de ses clientèles, l'organisation est aussi particulièrement active sur le plan des revenus budgétaires, et ses politiques de tarification, de partenariat et de commandites font partie intégrante du processus. Malgré sa simplicité, ce processus budgétaire type reflète une stratégie qui s'approche de l'analyse rationnelle.

Considérations additionnelles

L'étude révèle que les pratiques budgétaires types proposées ne se présentent pas de façon statique comme pourrait le laisser supposer le modèle illustré à la figure 3. D'autres variables interviennent en effet pour moduler, en quelque sorte, le processus budgétaire et l'adapter au contexte particulier d'un organisme public. Il s'agit de phénomènes tels que le contrôle exercé par les organismes centraux, le degré de centralisation du processus budgétaire, certaines caractéristiques personnelles des acteurs ou bien des facteurs culturels propres à l'organisme qui agissent sur la construction du système d'interprétation budgétaire.

Les organismes qui sont plus directement soumis à l'influence d'organismes centraux, comme le Conseil du Trésor, ont développé des services administratifs pour répondre aux demandes qui leur sont adressées. Dans certains organismes, particulièrement ceux opérant en mode réaction, les services administratifs ont acquis un pouvoir de recommandation important auprès de la haute direction et ont à leur tour engendré des quantités considérables d'analyses et de demandes d'information diverses auprès des directions opérationnelles pour justifier les demandes budgétaires du ministère. Les procédures budgétaires en place dans ces ministères sont généralement perçues par leurs membres comme étant lourdes, complexes et nécessitant un grand nombre de données quantitatives. Les organismes qui, pour des raisons diverses, ont acquis une relative autonomie par rapport aux organismes centraux perçoivent leur processus comme étant plus simple et flexible. Les ressources consacrées aux étapes clés du processus budgétaire du gouvernement, comme la revue de programme et les crédits détaillés, sont moins abondantes et le nombre des services administratifs est moindre.

L'effet d'une influence plus directe des organismes centraux peut se répercuter sur les pratiques budgétaires en créant une sorte de dichotomie entre les sources d'information et les procédures formelles utilisées, d'une part, et le mode de prise de décision, d'autre part. Elle peut expliquer, par exemple, qu'un organisme opérant en mode réaction soit largement influencé dans ses décisions budgétaires par les crises et les catastrophes qui surviennent inopinément et ce, malgré des instruments de planification et de contrôle budgétaires élaborés par les services administratifs, puisque ces derniers semblent être consacrés à la justification des choix budgétaires de l'organisme auprès des organismes centraux plutôt qu'à la prise de décision.

Le degré de centralisation du processus budgétaire a, lui aussi, vraisemblablement, un effet sur les pratiques budgétaires des organismes étudiés. Dans les organismes où l'on perçoit le processus budgétaire comme étant décentralisé, c'est-à-dire où les gestionnaires de première ligne participent activement à la planification budgétaire et détiennent un pouvoir de délégation important en matière de décision et d'exécution budgétaire, les gestionnaires sont d'avis que le processus est beaucoup plus axé sur la consultation et suscite une plus grande adhésion aux décisions institutionnelles. En favorisant la consultation des clientèles, la décentralisation permet à l'organisation d'obtenir un feed-back plus rapide sur ses actions et accroît sa capacité d'adaptation aux réalités budgétaires puisque celles-ci lui sont communiquées directement par les gestionnaires de première ligne. Par exemple, une organisation œuvrant en mode programmation pourra, grâce à l'information qui lui parviendra sur ses résultats à travers son réseau de délégation et de consultation, accroître sa flexibilité et fonctionner en mode adaptation pour une partie de son intervention.

Cette proposition peut également s'appliquer pour un organisme opérant normalement en mode réaction qui pourra ainsi développer une gestion moins réactive et limiter l'impact budgétaire des impondérables.

Il est intéressant de constater que des gestionnaires d'une même organisation peuvent avoir une compréhension divergente sur la question du degré de centralisation de leur processus budgétaire. Il arrive en effet que les membres de la haute direction et ceux des services administratifs perçoivent le processus comme étant décentralisé alors que les gestionnaires d'opération le perçoivent comme étant très centralisé. Dans un tel cas, les gestionnaires d'opération estimeront que la consultation est fictive et que les décisions prises par l'organisation n'ont aucun rapport avec les résultats des consultations formelles intégrées au processus budgétaire. Il semble alors se produire une distorsion dans le processus budgétaire de l'organisation. L'impact d'une telle situation, outre des conséquences néfastes sur le climat de confiance et la mobilisation des gestionnaires, pourra être de favoriser une gestion budgétaire basée sur les coalitions, le pouvoir d'influence et l'opportunisme.

La culture de l'organisation vient, elle aussi, affecter l'interprétation que les acteurs font des objectifs et des enjeux budgétaires. Une culture uniforme favorise une perception bien intégrée des caractéristiques de l'environnement et permet de développer un discours unique face aux intervenants externes et aux clientèles. Cette caractéristique risque d'être plus présente dans les organismes où les gestionnaires sont issus, pour la majorité, d'une même discipline et où le niveau de consultation est perçu comme étant très élevé. Un morcellement culturel important peut réduire l'efficacité du processus d'interprétation au point où les membres ont le sentiment de ne plus se comprendre, de ne plus s'entendre sur les concepts de gestion et de ne plus avoir une image claire de la mission de l'organisation. Une telle situation pourrait diminuer la capacité de l'organisation à analyser son environnement et à implanter des réformes budgétaires durables.

Ces phénomènes organisationnels, en tant qu'éléments contextuels, modifient la capacité d'un organisme public à travailler efficacement à l'intérieur de son mode budgétaire. De telles influences ajoutent un élément de dynamisme important au modèle en faisant ressortir les conditions qui sont sujettes à faciliter, ou à contraindre, le processus budgétaire en place dans une organisation publique.

Conclusion

Cette étude propose un modèle de processus budgétaires qui tient compte du caractère social des pratiques budgétaires de nos organisations publiques. La gestion budgétaire, selon cette approche, ne se résume pas à traduire la

mission et les objectifs d'une organisation en valeurs monétaires, elle est aussi l'expression des valeurs et des perceptions des gestionnaires publics, et reflète leur compréhension mutuelle de leur environnement et des enjeux budgétaires que doit considérer leur organisation.

Selon ce modèle, les organisations publiques utilisent leur processus budgétaire comme un système d'interprétation adapté à leur environnement budgétaire. Les résultats de l'étude montrent l'importance d'accorder toute l'autonomie nécessaire aux organisations publiques en ce qui concerne leur processus d'allocation et d'exécution budgétaire. Les contrôles budgétaires centraux appliqués uniformément à toutes les organisations peuvent se révéler contre-productifs en engendrant des structures administratives démesurées, en développant une attitude de justification auprès des gestionnaires et en décourageant l'innovation. Ces enjeux méritent une attention particulière à une époque où des réformes importantes sont instaurées par nos gouvernements.

L'étude confirme aussi qu'une approche interprétativiste offre de vastes possibilités pour de futures recherches en théorie budgétaire du secteur public. En particulier, la méthode d'analyse « ancrée dans le réel » s'est révélée très bien adaptée pour les chercheurs créatifs qui veulent établir une solide crédibilité en ce qui a trait à leur travail. Le cadre méthodologique choisi a également permis d'intégrer les aspects sociaux et instrumentaux de la gestion budgétaire. En effet, le modèle montre que les processus budgétaires sont des constructions sociales fondées sur les perceptions subjectives des acteurs budgétaires. En même temps, il évoque l'idée que différents instruments reliés aux stratégies budgétaires peuvent être utilisés pour les besoins propres d'une organisation publique.

Sur le plan de la recherche, le modèle montre que même si quatre modes budgétaires ont été identifiés, un seul a reçu une attention satisfaisante de la part des chercheurs dans le domaine. Le mode budgétaire proaction, avec son accent sur la logique et l'analyse rationnelle, est souvent considéré comme le seul viable pour faire face aux enjeux budgétaires de nos organisations publiques. L'étude fait ressortir des besoins importants au regard de développement d'instruments adaptés aux conditions particulières qui caractérisent les trois autres modes budgétaires.

Bibliographie

- ASTLEY, W. Graham (1985). « Administrative Science as Socially Constructed Truth », *Administrative Science Quarterly*, vol. 30, p. 497-513.
- BEGIN, Clermont (1991). « The Games Behind the Structure : An Evaluation of the Budgetary Process in the Health Care System », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 6, n° 2, p. 45-66.
- BERGER, Peter L. et LUCKMANN, Thomas (1966). *The Social Construction of Reality : A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York, Anchor Books.
- BOZEMAN, Barry et STRAUSSMAN, Jeffery D. (1982). « Shrinking Budgets and the Shrinkage of Budget Theory », *Public Administration Review*, novembre-décembre, vol. 42, n° 6, p. 509-515.
- BRUNSSON, Nils (1982). « The Irrationality of Decision and Action Rationality : Decisions, Ideologies and Organizational Actions », *Journal of Management Studies*, vol. 19, n° 1, p. 29-44.
- BROMILEY, Philip et EUSKE, K.J. (1986). « The Use of Rational Systems in Bounded Rationality Organizations : A Dilemma for Financial Managers », *Financial Accountability & Management*, vol. 2, n° 4, hiver, p. 311-321.
- CHUA, Wai Fong (1986). « Radical Developments in Accounting Thought », *Accounting Review*, octobre, vol. 61, n° 4, p. 601-632.
- COOPER, David J., HAYES, David et WOLFE, E (1981). « Accounting in Organized Anarchies : Understanding and Designing Accounting Systems in Ambiguous Situations », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 6, n° 3, p. 175-191.
- COVALESKI, Mark A. (1986). « Accounting and Theories of Organizations : Some Preliminary Considerations », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 11, n° 4-5, p. 297-319.
- COVALESKI, Mark A. et DIRSMITH, Mark W. (1983). « Budgeting as a Means for Control and Loose Coupling », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 8, n° 4, p. 323-340.
- COVALESKI, Mark A. et DIRSMITH, Mark W. (1986). « The Budgetary Process of Power and Politics », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 11, n° 3, p. 193-214.
- COVALESKI, Mark A. et DIRSMITH, Mark W. (1988). « The Use of Budgetary Symbols in the Political Arena : An Historically Informed Field Study », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 13, n° 1, p. 1-24.
- COVALESKI, Mark A., DIRSMITH, Mark W. et JABLONSKY, Stephen E (1985). « Traditional and Emergent Theories of Budgeting : An Empirical Analysis », *Journal of Accounting and Public Policy*, vol. 4, p. 277-300.
- CZARNIAWSKA-JOERGES, Barbara et JACOBSSON, Bengt (1989). « Budgeting in a Cold Climate », *Accounting Organization and Society*, vol. 14, n°^{OS} 1-2, p. 29-39.
- DAFT, Richard L. et WEICK, Karl E. (1984). « Toward a Model of Organization as Interpretation Systems », *Academy of Management Review*, vol. 9, n° 2, p. 284-295.

- DAFT, Richard L. et MACINTOSH, Norman B. (1981). « A Tentative Exploration into the Amount and Equivocality of Information Processing in Organizational Work Units », *Administration Science Quarterly*, vol. 26, juin, p. 207-224.
- DUNCAN, R.B. (1972). « Characteristics of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, p. 313-327.
- HÄGG, Ingemund et HEDLUND, Gunnar (1979). « Case Studies in Accounting Research », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 4, n^{os} 1-2, p. 135-143.
- HAYES, David C. (1977). « The Contingency Theory of Managerial Accounting », *The Accounting Review*, vol. LII, n^o 1, p. 22-39.
- HENDRICK, Rebecca (1989). « Top-Down Budgeting, Fiscal Stress and Budgeting Theory », *American Review of Public Administration*, vol. 19, n^o 1, p. 29-48.
- HOFSTEDE, G.H. (1984). *The Game of Budget Control*, New York, Garland Publishing.
- LEE, Allen S. (1991). « Integrating Positivist and Interpretive Approaches to Organization Research », *Organization Science*, vol. 2, n^o 4, novembre, p. 342-365.
- LEWIS, Verne B. (1988). « Reflections on Budget Systems », *Public Budgeting and Finance*, printemps, p. 4-19.
- MACINTOSH, Norman B. (1985). *The Social Software of Accounting and Information Systems*, New York, John Wiley & Sons.
- MARCH, James G. (1978). « Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice », *The Bell Journal of Economics*, vol. 9, n^o 2, p. 587-606.
- MARCH, James G. (1981). « Decision Making Perspective : Decisions in Organizations and Theories of Choice », dans Andrew H. Van De Ven et William E Joyce (dir.), *Perspective on Organization Design and Behavior*, New York, John Wiley & Sons.
- MARCH, James G. (1987). « Ambiguity and Accounting : The Elusive Link Between Information and Decision Making », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 12, n^o 2, p. 153-168.
- MEYER, John W. (1986). « Social Environments and Organizational Accounting », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 11, n^{os} 4-5, p. 345-356.
- MILLER, Gerald J. (1991). *Government Financial Management Theory*, New York, Marcel Dekker, Inc.
- MORGAN, Gareth (1988). « Accounting as Reality Construction : Toward a New Epistemology for Accounting Practice », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 13, n^o 5, p. 477-485.
- NEU, Dean (1992). « The Social Construction of Positive Choice », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 17, n^{os} 3-4, p. 223-237.
- OLSEN, Johan (1970). « Local Budgeting, Decision-Making or a Ritual Act ? », *Scandinavian Political Studies*, vol. 5, p. 85-118.
- OTLEY, David T. (1980). « The Contingency Theory of Management Accounting : Achievement and Prognosis », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 5, n^o 4, p. 413-428.

© 1997 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré : Politiques et management publics : l'heure des remises en question,
Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), ISBN 2-7605-0948-6 • SA948N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

- OUCHI, William G. (1979). « A Conceptual Framework for the Design of Organization Control Mechanisms », *Management Science*, septembre, p. 833-848.
- PENNINGS, Johannes M. (1992). « Structural Contingency Theory : A Reappraisal », dans Barry M. Staw et L.L. Cummings (dir.), *Research in Organizational Behavior*, vol. 14, Greenwich, Connecticut, JAI Press Inc., p. 267-309.
- PERROW, Charles (1967). « A Framework for the Comparative Analysis of Organizations », *American Sociological Review*, avril, p. 194-208.
- PONDY, L.R. et MITROFF, I. (1979). « Beyond Open System Models of Organization », dans B.M. Staw et L.L. Cummings (dir.), *Research in Organizational Behavior*, Greenwich, Connecticut, JAI Press, p. 3-39.
- ROBINSON, Ann et YSANDER, Bengt-Christer (1982). « Re-establishing Budgetary Flexibility », *Public Budgeting and Finance*, vol. 2, n° 7.
- RUBIN, Irene S. (1990a). « Budget Theory and Budget Practice : How Good the Fit ? », *Public Administration Review*, mars-avril, p. 179-189.
- ERMAN, David (1970). *The Theory of Organizations : A Sociological Framework*, New York, Basic Books, Inc.
- STRAUSS, Anselm et CORBIN, Juliet (1990). *Basics of Qualitative Research : Grounded Theory Procedures and Techniques*, Newbury Park, Sage Publications.
- STRAUSSMAN, Jeffery D. (1983). « A Typology of Budgetary Environments : Notes on the Prospects for Reform », dans Robert T. Golembiewski et Jack Rabin, *Public Budgeting and Finance : Behavioral, Theoretical, and Technical Perspectives*, 3^e éd., New York, Marcel Dekker, Inc., p. 83-90.
- THOMPSON, James D. (1967). *Organization in Action*, New York, McGraw-Hill Book Company.
- YIN, Robert K. (1989). *Case Study Research : Design and Method*, édition révisée, Newbury Park, Sage. Applied Social Research Methods Series, volume 5.
- YSANDER, Bengt-Christer et ROBINSON, Ann (1982). « The Inflexibility of Contemporary Budgets », *Public Budgeting and Finance*, vol. 2, n° 7.

Troisième partie

Politiques publiques

© 1997 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré : Politiques et management publics : l'heure des remise en question,
Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), ISBN 2-7605-0948-6 • SA948N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

© 1997 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré : Politiques et management publics : l'heure des remise en question,
Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), ISBN 2-7605-0948-6 • SA948N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

L'État, le citoyen et l'industrie

Le cas de la MIUF*

James Iain Gow

Au cours de la deuxième moitié des années 1970, dans le cadre d'un programme canadien de conservation d'énergie, des dizaines de milliers de Canadiens ont fait installer dans leurs maisons de la mousse isolante d'urée formaldéhyde (MIUF), grâce à des subventions du gouvernement canadien. Trois ans plus tard, le gouvernement canadien a retiré son approbation du produit et en a interdit l'utilisation. À la suite d'une campagne de pression montée par les consommateurs du produit, le gouvernement a accordé une modeste aide financière aux bénéficiaires de ce programme désireux de faire enlever la MIUF de leurs maisons. Ceux-ci, cependant, n'ont pas réussi jusqu'à ce jour, à obtenir des dédommagements des fabricants du produit et ce, malgré un procès marathon.

Ce cas nous semble important pour plusieurs raisons. Il soulève la question de la compétence de nos administrations, question qui revient régulièrement dans le domaine des produits dangereux, tels que les implants mammaires ou encore le sang contaminé. Et si l'administration n'a pas répondu à l'exigence de la compétence, pourquoi ? Enfin, quelles sont les implications d'un tel cas pour nos connaissances et nos pratiques en administration publique ?

Un tel cas pose des problèmes d'un intérêt théorique et pratique par rapport aux débats actuels sur la meilleure façon de réformer l'administra-

* L'auteur désire remercier le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada pour son aide financière, Johann Gauthier et l'Emir Walid Le-Ayoubi pour leur travail d'assistants. Reproduit avec la permission de la *Revue canadienne de science politique*.

tion publique. Nous pensons qu'il nous informe sur la notion populaire de valoriser le service au public ou le service à la clientèle. Aussi, il soulève des interrogations pertinentes sur le partenariat ou le rapprochement des administrations avec l'entreprise privée.

Nous commençons par un bref exposé de la problématique. Ensuite, nous ferons la description du cas, qui se déroule sur une vingtaine d'années. En troisième partie, nous en ferons l'analyse, selon les intervenants, les moments critiques et les rationalités qui ont prévalu à chaque étape, avant d'en tirer des conclusions.

Dans l'étude de ce cas, nous sommes avantagé par l'existence de deux rapports antérieurs, soit le rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur la Santé, le Bien-être et les Affaires sociales¹, et la décision du juge René Hurtubise de la Cour supérieure du Québec dans l'affaire². Avec deux autres monographies³, le dossier volumineux de presse et d'autres documents publics constituent l'essentiel de notre documentation.

Problématique

D'emblée, il y a ce que l'on peut appeler la « présomption de compétence ». Depuis les travaux célèbres de Max Weber, la bureaucratie se définit par, entre autres dimensions, sa compétence : « [...] le grand instrument de supériorité de l'administration est le savoir spécialisé dont le besoin absolu est déterminé par la technique moderne et l'économie de la production des biens⁴ ».

Cette phrase s'applique parfaitement à l'affaire de la MIUF.

1. Chambre des communes du Canada, Comité permanent de la Santé, du Bien-être social et des Affaires sociales, *Étude sur la mousse isolante d'urée-formol*. Quatrième et Cinquième rapports à la Chambre, Ottawa, le 2 décembre 1982. Ce document présente en annexe deux autres études importantes : D.S. Cohen, « Public and Private Law Dimensions of the UFFI Problem. », du 23 octobre 1982, Appendice SNTE-20, et le Mémoire de Claude Masse, présenté le 28 octobre 1982, Appendice SNTE-25. M^e Cohen a eu accès à toute la documentation de l'ONGC, y compris les Procès-verbaux du Comité technique qui a élaboré la norme sur la MIUF.
2. *Berthiaume c. Val Royal Ltée*, jugement n° 92-71 de la Cour supérieure. La version intégrale comprend 1099 pages. Nous avons travaillé pour fins d'analyse avec la version abrégée publiée par le *Recueil de jurisprudence du Québec* (1992), p. 76-264.
3. Lloyd Tataryn (1983). *Formaldehyde on Trial. The Politics of Health in a Chemical Society*, Toronto, James Lorimer et Clare MacLellan (1983). *UFFI*, Ottawa, Commission de réforme du droit.
4. Max Weber (1971). *Économie et société*, tome 1, Paris, Plon, p. 229. Les italiques sont dans l'original.

Or, si l'administration a fait une erreur, si elle a autorisé l'utilisation d'un produit qu'elle a par la suite déclaré dangereux et compensé ceux qui voulaient le faire enlever, on doit l'expliquer. Par contre, si l'opinion du juge Hurtubise est fondée, et qu'il n'y avait pas une faute dans la décision initiale de subventionner l'installation de ce produit, alors il faudrait expliquer pourquoi il y a eu interdiction et dédommagement par la suite. Dans le cas des citoyens québécois, ces mêmes arguments valent pour le gouvernement québécois, car il a aussi subventionné l'installation du produit et contribué financièrement à la poursuite des fabricants par les dites victimes.

Nous croyons que trois approches théoriques pourraient être utiles dans ce cas : la théorie de la décision, la théorie institutionnelle et la théorie néopluraliste. D'abord, ce résultat peut être la conséquence de facteurs inhérents à la décision : des connaissances insuffisantes, une rationalité limitée, des objectifs contradictoires ou, encore, des difficultés de communication⁵. Dans ce dernier cas, les causes seraient à rechercher soit dans l'état des connaissances, soit dans la psychologie, soit encore dans les communications. Serions-nous en présence de l'un ou l'autre des phénomènes bien connus qui amènent certaines personnes à taire ce qu'elles savent de peur de perdre la face⁶, ou encore à rejeter collectivement des personnes jugées difficiles et peu solidaires envers l'organisation⁷ ?

Dans le cas de la MIUF, nous sommes intéressé par la rationalité de fond et non seulement par celle de la procédure. Il ne s'agit pas de savoir si les règles pertinentes ont été suivies, mais bien si les décisions sont conformes aux valeurs des participants et s'ils satisfont les exigences d'un consensus entre gens raisonnables⁸. Le fond d'une politique semble dépendre de deux types de facteurs. D'une part, chaque domaine d'intervention étatique connaît des règles d'analyse qui lui sont propres, en raison des enjeux, de la complexité technique des problèmes posés et de l'état des connaissances dans ce domaine. D'autre part, toute question significative de politique publique se pose dans une arène principale où il y a des règles concer-

5. Ces problèmes sont bien résumés dans K. Kernaghan et D. Siegel (1987). *Public Administration in Canada*, Toronto, Metheun, chap. 5, notamment aux pages 122-126.
6. Chris Argyris (1980). « Making the Undiscussable and its Undiscussability Discussable », *Public Administration Review*, vol. 40, n° 3, p. 205-213.
7. Pensons aux « whistleblowers », ces personnes qui dénoncent des abus dans leur administration, habituellement au prix des bonnes relations avec leurs supérieurs et leurs pairs Philip H. Jos, Mark E. Tompkins et Steven W. Hays (1989). « In Praise of Difficult People : A Portrait of the Committed Whistleblower », *Public Administration Review*, vol. 49, n° 6, p. 552-561.
8. Mary Zey (sous la dir. de) (1992). « Critiques of Rational Choice Models », dans *Decision Making : Alternatives to Rational Choice Models*, Newbury Park, Sage, p. 23 et J.S. Dryzek et D. Torgerson (1991). « Democracy and Policy Sciences : A Progress Report », *Policy Sciences*, vol. 26, n° 3, 1993, p. 132.

nant la façon dont celle-ci pourra être formulée, analysée et décidée⁹. Ce deuxième type de facteur est la préoccupation de la théorie institutionnaliste.

Cette théorie nous invite à examiner des causes qui ont leur origine dans les règles formelles et informelles réunissant dans un système des acteurs institutionnels¹⁰. Elle nous rappelle que l'information n'est pas neutre, qu'elle est véhiculée par des acteurs qui forment des « communautés d'interprétation », selon Throgmorton¹¹. Aussi, au-delà des valeurs, « *most information is tainted by the process by which it is generated* » ; c'est un construit social qui reflète autant les croyances, les tabous, les craintes et les impératifs de ceux qui la véhiculent que des faits objectifs¹².

Parce que la théorie identifie les institutions comme étant des ensembles de règles formelles et informelles qui ont une existence au-delà des individus qu'elles régissent, toute organisation est une institution, mais des éléments de son environnement peuvent l'être aussi. L'État constitue l'élément le plus important de cet environnement pour la plupart des organisations formelles, mais celles-ci peuvent aussi avoir des liens institutionnalisés avec bien d'autres acteurs organisés de la société¹³.

L'influence prépondérante de l'institution sur l'orientation d'une politique provient de la série de contraintes qu'elle crée : elle détermine les participants à l'action collective, fait la division des tâches et du travail, attribue les rôles, établit les règles décisionnelles ainsi que les droits et les obligations des participants. Ce faisant, l'institution fournit aux acteurs un cadre interprétatif qui leur permet de donner une signification aux événements¹⁴. Elle détermine les zones de pouvoir discrétionnaire tout en pré-

9. L'idée des deux sources des politiques publiques vient de Michael Atkinson (sous la dir. de) (1993). « Public Policy and the New Institutionalism », dans *Governing Canada. Institutions and Public Policy*, Toronto, Harcourt Brace, p. 37-41. Celle d'arène principale vient de George Tsebelis (1990). *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press, p. 7-8.
10. James G. March et Johan R. Olsen (1984). « The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life », *American Political Science Review*, vol. 78, n° 3, p. 734-749 et *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989 et K. Thelen et S. Steinmo (1992). « Historical Institutionalism in Comparative Politics », dans Thelen Steinmo et F. Longstreth (dir.), *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 10-32.
11. J.A. Throgmorton (1991). « The Rhetorics of Policy Analysis », *Policy Sciences*, vol. 24, n° 2, p. 153-179.
12. James G. March et Zur Shapira, « Behavioral Decision Theory and Organizational Decision Theory », dans Zey, *Decision Making*, 280.
13. Lynne G. Zucker (1987). « Institutional Theories of Organization », *American Review of Sociology*, vol. 13, n° 13, p. 443-464.
14. March et Olsen, *Rediscovering Institutions*, *op. cit.*, p. 52, et Throgmorton (1991). *Op. cit.*

voyant des rapports d'imputabilité, selon l'expression d'Abraham¹⁵. Pour toutes ces raisons, « *people fight about both institutions and policy outcomes*¹⁶ ».

Or, la rationalité est enracinée dans les institutions, celles-ci fournissant le cadre d'une décision rationnelle. Par contre, les institutions n'expliquent pas tout : elles offrent des contraintes mais aussi des possibilités aux acteurs. Ceux-ci participent simultanément à de multiples jeux impliquant leurs supérieurs, leurs pairs, leurs subordonnés, leurs fournisseurs et leurs clients, de sorte qu'ils ont rarement un seul objectif qui peut guider leur quête de rationalité¹⁷. Enfin, les institutions changent, d'où l'intérêt des participants à les contrôler. La question de nouveaux participants apportant de nouvelles règles du jeu est adressée plutôt par la théorie des groupes.

Si la clé d'une décision résidait dans les institutions, notre décision résulterait alors du partage des compétences qui influence les valeurs et les objectifs des intervenants et qui divise les sources de renseignements scientifiques et techniques auxquelles les différents services font appel. Le statut et les règles de fonctionnement des différents organismes responsables deviennent alors un facteur explicatif potentiel important. Cette approche fait une place également importante aux institutions non étatiques qui interviennent, mais c'est là une dimension que nous aborderons sous l'angle d'une autre école théorique, le postpluralisme.

La théorie post- ou néopluraliste nous invite à rechercher des liens stables établis entre une ou des administrations et des clients puissants. Ce sont les relations entre l'administration et les clients qui sont importantes. Bien que le Canada, comme les États-Unis, appartienne davantage au groupe des États pluralistes qu'à celui des corporatistes, il est admis depuis longtemps que certains intérêts, notamment les entreprises, ont un accès privilégié aux instances politiques et administratives de l'État¹⁸. D'aucuns

15. John Abraham (1994). « Negotiation and Accommodation in Medical Risk Assessment and Regulation : An Institutional Analysis of the Benoxapofen Case », *Policy Sciences*, vol. 27, n° 1, p. 67.
16. Steinmo et Thelen, « Historical Institutionalism », p. 22. C'est aussi l'un des points fondamentaux de l'œuvre de Michel Crozier, que ce soit dans *Le phénomène bureaucratique* (Paris, Seuil, 1963), ou avec Erhard Friedberg, *L'acteur et le système* (Paris, Seuil, 1977).
17. Tseblis les appelle des « *nested games* » ou des jeux qui se chevauchent et se superposent, *op. cit.*
18. Paul Pross (1992). *Group Politics and Public Policy*, 2^e éd. Toronto, Oxford University Press, p. 221-243 et Charles Lindblom (1977). *Politics and Markets*, New York, Basic Books, ch. 13. Sur la comparaison entre les États pluralistes et les autres, voir Gérard Boismenu (1994). « Systèmes de représentation des intérêts et configurations politiques : les sociétés occidentales en perspective comparée », *Revue canadienne de science politique*, vol. 27, n° 7, p. 309-343. Au niveau qui nous concerne, on est à la frontière du post- ou du néopluralisme et du néocorporatisme. Le « consensus building » appartient au néocorporatisme, selon G. Lembruch (1982). *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Londres, Sage, p. 6-8 et C. Archibald (1984). *Un Québec corporatiste ?*, Hull, Asticou, p. 39, mais au postpluralisme selon P. Pross, *op. cit.*, p. 234-238.

appellent cette situation un méso-corporatisme ou un corporatisme sectoriel¹⁹. Au minimum, on reconnaît qu'il existe un réseau d'institutions publiques et privées autour de chaque domaine d'action étatique, qui constitue une « communauté politique » (*policy community ou network*). Les intervenants extérieurs les plus puissants peuvent former, avec les institutions administratives, des « sous-gouvernements », où l'on ne fait pas que consulter, mais où l'on développe des politiques²⁰. Une version bien connue de cette approche est celle de la « capture » des organismes réglementaires par la ou les entreprises qui sont formellement sous sa juridiction²¹.

Si les acteurs politiques et administratifs sont prêts à se battre, non seulement pour des politiques qui reflètent leurs préférences, mais aussi pour le contrôle des règles, le pluralisme s'intéresse aux conditions qui font qu'un groupe non étatique accède au réseau ou à la communauté politique dans un domaine donné. Pross note que pour être influent, un groupe doit non seulement posséder des ressources tangibles (argent, effectifs, employés qualifiés), mais aussi des ressources intangibles (leadership, cohésion, réputation)²². Ce sont les qualités intangibles qui permettent à un groupe d'intérêt de devenir institution à son tour et d'entretenir des relations institutionnalisées avec l'État et le reste de son environnement.

On a besoin du pluralisme ou de quelque chose du genre pour expliquer comment des communautés, réseaux ou sous-gouvernements existants évoluent, se modifient ou disparaissent. Dans le cas présent, il nous faut savoir dans quelles circonstances l'arrangement institutionnel existant est contesté et changé. Il faudrait voir aussi comment les membres d'un réseau existant se battent pour protéger leur position privilégiée.

Ces approches ne s'excluent pas. Nous pensons, en effet, être en présence d'un cas très complexe et nous ne voyons pas l'intérêt de chercher à tester par son étude un corpus théorique en exclusivité. Nous préférons structurer notre étude à partir de ces trois types d'interrogations, dans

19. A. Cawson (sous la dir. de) (1985). *Organized Interests and the State*. Studies in Meso Corporatism, Beverley Hills, Sage.
20. Pross, *op. cit.*, p. 233-237.
21. Sur la théorie de la « capture », voir T.F. Schrecker (1984). *Political Economy of Environmental Hazards*, Étude préparée pour la Commission de réforme du droit, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, M.J. Trebilcock, « Consumer Interest and Regulatory Reform », dans G.B. Doern (1978). *The Regulatory Process in Canada*, Toronto, Macmillan, p. 94-127, et G.B. Doern, « Regulatory Processes and Regulatory Agencies », dans G.B. Doern et P. Aucoin (1979). *Public Policy in Canada, Organization, Process and Management*, Toronto, Macmillan, p. 158-189.
22. Pross, *op. cit.*, p. 101.

l'espoir d'arriver à une vérification d'abord de leur pertinence et, le cas échéant, de leurs poids relatifs²³.

Le film des événements

La mousse isolante d'urée-formol est un polymère fait de deux composés chimiques, l'urée et le formol. Ils forment une plastique ou une résine, qui est mélangée sur place au moment de l'installation, avec un agent moussant ou durcissant²⁴. Inventé dans les années 1930, il a été introduit en Europe, avant de connaître une première utilisation aux États-Unis en 1959. Au cours des années 1960, deux entreprises ont développé un produit commercial au Canada, soit les compagnies Borden et Rapco. Elles fournissaient la résine et l'équipement aux entrepreneurs qui la mélangeaient sur place.

De 1968 à 1973, trois entreprises ont obtenu de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) des numéros d'acceptation pour leur MIUF. L'un après l'autre, ces numéros ont été retirés, parce que la société n'était pas satisfaite des explications fournies par les producteurs quant aux problèmes posés par leurs produits. En 1970, une loi est adoptée créant l'Office des normes du gouvernement du Canada (ONGC), un organisme mixte, réunissant des représentants de la fonction publique, de l'industrie, ainsi que d'autres intéressés, et dont le mandat est de proposer des normes volontaires à l'industrie. Aussitôt, le Conseil forme un comité sur les isolations à base de plastiques cellulaires, avec mandat de mettre au point une norme sur la MIUF. Bientôt, ce comité sera saisi de demandes de normes émanant des compagnies Borden et Rapco.

Or, tout cela avait lieu dans le contexte de la crise pétrolière déclenchée en 1973 et de la recherche par le gouvernement canadien d'augmenter l'autosuffisance énergétique du Canada. Cette même année est créé l'Office de conservation de l'énergie (OCE). Dans le cadre de cette politique, le gouvernement établit, le 1^{er} septembre 1977, le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (connu sous son sigle anglais CHIP), avec des dépenses prévues de 1,4 milliard de dollars.

En prévision d'un tel programme, les compagnies Borden et Rapco accroissent les pressions pour l'établissement d'une norme par l'ONGC afin d'être reconnues par la SCHL. Le 4 mai 1977, le Comité technique de

23. En cela, nous nous inspirons des positions de Leslie Pal (1988). *State, Class and Bureaucracy*. Canadian *Unemployment Insurance and Public Policy*, Montréal, McGill-Queen's Press, p. 411 et de Michael Atkinson et William Coleman (1993). « Obstacles to Organizational Change : The Creation of the Canadian Space Agency », *Administration publique du Canada*, vol. 36, n° 2, p. 129-152.

24. Cette définition vient du rapport du Comité permanent, *op. cit.*, p. 9.10.

l'ONGC adopte une norme provisoire. Par la suite, la SCHL accorde des numéros d'acceptation à Rapco au mois de juillet, puis à Borden, au début du mois d'août. Ces décisions avaient comme conséquence que les propriétaires de maisons faisant installer la MIUF chez eux auraient droit à une subvention de 500 \$. Le gouvernement du Québec emboîte le pas et offre des subventions complémentaires, par le biais du Bureau des économies d'énergie.

Les normes sont considérées comme perfectibles, cependant. Dès le 16 septembre, l'ONGC annonce un taux d'efficacité de la MIUF qui ne correspond qu'à 60 % de celui publié par les manufacturiers, à cause du rétrécissement et de la fissuration du produit. À plusieurs reprises, l'OCE émet des réserves sur l'efficacité du produit. En 1979, plus précisément le 28 mai, la SCHL retire les numéros d'acceptation en raison de la publicité qu'elle juge trompeuse ; mais après une rencontre avec des représentants de l'industrie, les numéros sont restaurés le 5 juin.

En 1979-1980, c'est le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social qui fait pression pour l'adoption par l'ONGC d'une norme de 0,1 ppm comme limite de concentration de formaldéhyde dans l'air des maisons traitées à la MIUF. Face au refus des représentants de l'industrie, le ministère crée au mois de septembre 1980, un comité consultatif sur la MIUF. Celui-ci fait un rapport provisoire le 8 décembre 1980, recommandant de suspendre immédiatement l'utilisation de la MIUF, chose qui fut faite dès le 17 décembre, en vertu de la *Loi sur les produits dangereux*. Le 23 avril 1981, après la sortie du rapport final du comité consultatif, le ministère adopte une interdiction permanente de la MIUF. Par la suite, une Commission d'examen des produits dangereux créée par le ministère de la Consommation et des Corporations recommande le maintien de l'interdiction, dans un rapport du 5 octobre 1982. Pendant ce temps, aux États-Unis, le Consumer Products Protection Board annonce l'interdiction de la MIUF le 22 février 1982, une décision qui sera cassée par un tribunal de la Nouvelle-Orléans, le 7 avril 1983²⁵.

Restait désormais le problème posé par les quelque 60 000 maisons canadiennes qui avaient été isolées à la MIUF dans le cadre du programme d'isolation²⁶. Déjà avant l'interdiction, il y avait de nombreux cas de plaintes touchant soit la qualité du produit, soit ses effets sur la santé. Après l'interdiction, des propriétaires forment une association pour faire pression sur le gouvernement. Des quelque 30 000 propriétaires québécois ayant fait installer la MIUF, environ 3 000 forment une association des victimes de la MIUF.

25. L. Tataryn, *Formaldehyde on Trial*, op. cit., p. 73 et 133-134.

26. Le nombre exact n'est pas connu. Le Comité permanent dans son rapport (p. 34) fait confiance au chiffre de 55 000 à 60 000 établi par le Centre sur la MIUF.

Au ministère des Consommateurs et Corporations, on crée un Centre d'information et de coordination sur la MIUF en juin 1981. Celui-ci fait faire une étude scientifique sur le niveau de formaldéhyde présent dans 2 275 maisons isolées à la MIUF. Suivant le dépôt des résultats de cette enquête, le ministre André Ouellet annonce, en décembre 1981, que les propriétaires de maisons « miuffées » ayant un taux de formaldéhyde de plus de 0,1 ppm et qui voudront faire enlever la MIUF de leurs maisons seront remboursés jusqu'à un maximum de 5 000 \$. Il prévoit que 10 % ou 8 000 propriétaires se prévaudront de cette offre. En cours de route, le gouvernement abandonnera la norme de 0,1 ppm, de sorte que lorsque l'inscription à ce programme prendra fin, le 30 septembre 1983, 58 000 propriétaires s'y seront inscrits. Au printemps 1984, 30 702 avaient reçu le remboursement, pour un total de 113 millions de dollars²⁷.

Au Québec, les membres de l'association des victimes ont considéré que le montant offert par le gouvernement fédéral était dérisoire, qu'il fallait quatre ou cinq fois ce montant pour faire enlever la MIUF. Ainsi, quelque 7 000 personnes intentent des procès pour dédommagement contre les fabricants et les entrepreneurs. Face au désordre que risquait de créer cette action, l'Office de protection du consommateur s'entend avec les intéressés pour assumer les frais de six causes types.

Ainsi s'ouvre, le 7 septembre 1983, le procès historique devant le juge Hurtubise de la Cour supérieure où les défendeurs sont la SCHL, les fabricants, les installateurs, leurs assureurs et le gouvernement du Québec (pour le Bureau des économies d'énergie). Ce procès marathon implique 450 jours d'audiences, 122 témoins, plus de 100 000 pages de procès-verbal et des frais de 4 millions de dollars pour l'Office de protection du consommateur²⁸. Le juge Hurtubise délibère 18 mois avant de rendre un jugement de quelque 1 100 pages.

À la consternation des victimes, le juge trouve qu'il n'y a pas été prouvé que la MIUF est nuisible à la santé, ou aux maisons des consommateurs. En janvier 1992, le ministère québécois a décidé de payer la préparation et la rédaction d'une requête en appel, mais en octobre 1995, la Cour d'appel l'a rejetée parce que les demandeurs n'ont pas réussi à démontrer qu'il y avait une erreur significative dans le jugement Hurtubise²⁹.

27. *Rapport* annuel du ministère de la Consommation et des Corporations 1983-1984, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 35.

28. Clément Trudel (1981). « La cour déboute les victimes de la MIUF », *Le Devoir*, le 14 décembre.

29. Yves Boisvert (1995). « Ultime défaite pour les "victimes" de la MIUF », *La Presse*, le 25 octobre.

Nous reviendrons sur le contenu du jugement Hurlbise, mais il est évident qu'il y a eu une grave méprise quelque part. On a approuvé l'installation de ce produit, on l'a interdit par la suite et on a remboursé un grand nombre de participants, et voici que le juge démonte tous les arguments invoqués contre la MIUF. Que s'est-il passé ? N'ayant ni les moyens, ni l'intérêt de refaire le travail du juge Hurlbise, nous croyons que l'analyse du cas selon les trois approches théoriques déjà mentionnées aide à comprendre ce qui est autrement une énigme.

Trois interprétations

Nous avons laissé entendre en introduction qu'un tel problème pouvait se comprendre à la lumière des théories de la décision, de la théorie institutionnelle ainsi que de celle du néopluralisme ou du corporatisme sectoriel. Abordons-les dans cet ordre.

Un problème de décision rationnelle

Depuis 50 ans, la science administrative étudie les décisions administratives dans l'espoir de comprendre les obstacles à la rationalité dans des processus organisationnels. Dans *Administrative Behavior*, Herbert Simon a énoncé les conditions nécessaires pour la prise de décisions rationnelles, puis il a soutenu que les décideurs de nos administrations publiques doivent se contenter d'une rationalité limitée, à cause d'une information limitée, de l'impossibilité d'envisager tous les choix possibles et de la difficulté de prévoir les valeurs de l'avenir³⁰. Selon Simon, l'organisation a plus de chances d'être rationnelle que les individus, une observation qui est le point de départ des nombreuses techniques de planification, de décision et d'évaluation introduites depuis 40 ans.

Mais on sait que l'organisation connaît aussi des problèmes de rationalité dont deux des plus importants sont qu'elle est un lieu de conformisme et de routine en même temps qu'elle est un lieu de conflits³¹. De plus, les bureaucraties publiques ont comme caractéristique déterminante la stabilité, voire la permanence. Leur rigidité bien connue ne pouvait que se heurter dans le cas présent à la nécessité d'agir avec une certaine rapidité dans un champ nouveau. Deuxièmement, dans la mesure où l'organisation est un lieu de conflit, une décision réussie résulte d'une négociation et ne saurait

30. Herbert Simon (1957). *Administrative Behavior*, 2^e éd., New York, Macmillan, chap. 7.

31. Michel Fortmann, « Les processus décisionnels administratifs », dans J.I. Gow, M. Barrette, M. Fortmann et S. Dion (1993). *Introduction à l'administration publique : une approche politique*, édition mise à jour, Boucherville, Gaétan Morin Éditeur, p. 72-76.

respecter les exigences d'une décision purement analytique³². Cet aspect de la question sera abordé sous le volet de l'analyse institutionnelle.

Il nous semble que le problème dans le cas présent est celui de la nature d'une preuve suffisante. Porté par de nombreuses décisions secondaires, le cas de la MIUF tourne autour de trois grandes décisions, chacune semblant contredire la précédente : d'abord, on établit une norme, ce qui permet à la SCHL d'autoriser l'installation de la MIUF pour l'isolation ; ensuite, on en annonce l'interdiction, en tant que produit dangereux ; enfin, le juge déclare que la preuve n'a pas été faite. Dans tous ces cas, la question est de savoir quelles ont été les informations disponibles au moment de la décision et quel usage on en a fait. Nous nous proposons d'envisager trois modes de raisonnement ou de rationalité, soit celui des tribunaux, celui de la bureaucratie et celui du politicien.

La rationalité judiciaire

Il convient de commencer par la décision du juge Hurtubise, car elle a l'avantage d'un certain recul en plus d'être la plus exigeante des rationalités à considérer. En effet, le juge a placé la barre très haut.

Pour le juge Hurtubise, afin de réussir leur démonstration, les demandeurs avaient l'obligation de convaincre, de prouver leurs allégations. À ce titre, l'interdiction du gouvernement fédéral n'avait aucun poids, il fallait partir d'un fait prouvé. Or, la preuve nécessaire aurait été difficile à découvrir mais, de toute façon, les demandeurs n'ont pas présenté de preuve directe. Là où il aurait fallu prouver que les MIUF Borden et Rapco, telles qu'installées dans les six maisons avaient nui à la santé physique des résidents et causé des dommages aux édifices, la demande a opté pour une preuve indirecte (p. 118), c'est-à-dire que leurs avocats ont surtout essayé de démontrer que la MIUF a les conséquences indiquées.

La difficulté vient du fait suivant : « La MIUF n'est pas une substance chimique pure, mais un produit commercial complexe, fabriqué sur le site de l'installation. » (p. 111) Donc, d'une part, la MIUF n'est pas un produit générique et tout ce que l'on peut en dire ne s'applique pas nécessairement dans tous les cas ; d'autre part, s'il y a des problèmes, l'origine peut venir autant de l'entrepreneur qui l'installe que du fabricant de la résine et de l'applicateur. Se pose ensuite toute une série de problèmes de preuve :

32. James G. March et Herbert Simon (1958). *Organizations*, New York, John Wiley, p. 130 et Stephen Elkin (1983). « Toward a Contextual Theory of Innovation », *Policy Sciences*, vol. 16, n° 4, p. 367-387.

1. dans la pire des circonstances, les experts qui ont témoigné pour la demande ont admis que les victimes n'étaient « pas beaucoup malades » et que leurs symptômes étaient « sans gravité » (p. 116)³³ ;
2. les symptômes étaient non spécifiques. Les maux de tête, affections du nez, de la gorge, des yeux, ou des oreilles ou encore des problèmes de fatigue ou de digestion, pourraient avoir plus d'une cause (p. 118) ;
3. s'il y avait beaucoup d'écrits scientifiques sur le formaldéhyde, il y en avait très peu sur la MIUF (p. 119) ;
4. la preuve « n'a pu établir une courbe dose-réponse entre les taux de formaldéhyde retrouvés dans les maisons « miuffées » et la sévérité des symptômes invoqués par les résidents » (p. 119) ;
5. on n'a pas pu prouver que la MIUF est l'agent causal des maux mentionnés, soit identifier l'élément dans la MIUF qui cause problème ou encore quelle combinaison de la MIUF avec d'autres substances pourrait le faire (p. 119). De plus, le formaldéhyde est déjà présent dans nombre de maisons dans d'autres produits (p. 120).

Examinons maintenant les six demandes. Les maisons en question n'avaient pas des taux moyens de formaldéhyde présent dépassant le seuil de sécurité établi par plusieurs experts et le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, soit 0,1 ppm (p. 124-127). L'avocat de Borden a produit les dossiers médicaux des résidents de trois des maisons. Le juge a trouvé encore que la preuve n'avait pas été faite. Malheureusement pour la demande, l'étude principale portant sur les symptômes des résidents de maisons « miuffées » n'a pas été menée avec rigueur : notamment, l'auteur s'est contenté d'enregistrer les maux sans en faire une vérification clinique des symptômes, il n'a pas consulté les dossiers médicaux antérieurs des personnes en question, il ne les a pas vues à des intervalles réguliers et il n'a pas éliminé la possibilité que plus d'un contaminant ait été à l'origine d'un symptôme. Le juge Hurtubise écrit plus d'une fois qu'il y a une possibilité que les demandeurs aient raison, mais qu'ils ne l'ont pas prouvé (p. 115 et 159). Pour ce qui est du risque de cancer, non seulement les demandeurs ont-ils échoué dans leur devoir de le prouver, mais « le poids de la preuve penche même dans la direction adverse » (p. 172). C'est la même chose pour les dommages physiques aux maisons : le juge trouve que les allégations ne sont pas prouvées (p. 187).

Chaque partie a fait appel à des témoins experts : épidémiologistes, pédiatres, biologistes, architectes, ingénieurs, entrepreneurs, évaluateurs. Il y avait des professeurs d'université et des membres d'instituts de recherche.

33. Le juge Hurtubise est revenu à plusieurs reprises sur cet argument, notamment aux pages 156 et 159.

Le juge Hurtubise était fort conscient des défis qu'imposaient les témoignages contradictoires d'experts. Il a fait siennes les paroles d'un juriste cité par le juge Gérald Fauteux, de la Cour suprême (p. 118) : « L'expert est l'homme qui a raison. Néanmoins, l'opinion d'un expert est quelquefois contredite par un autre expert. Le juge se trouve alors en présence de deux hommes qui ont raison. Il ne lui reste, pour juger, que sa propre raison. »

Seul, le juge Hurtubise a noté tout ce qui a été dit devant lui et ce qui lui a été apporté comme étude ou expertise. Tout en se défendant de devoir faire une preuve scientifique à son tour, il a néanmoins exigé beaucoup de rigueur, distribuant louanges et blâmes avec énergie. Car, dit-il, « Sans être un scientifique, le juge ne doit-il pas demeurer logique et cohérent ? » (p. 156) Par rapport à l'étude des D^{rs} Nantal et Stirling, il a rejeté la méthode qui propose d'établir une compatibilité entre les symptômes des demandeurs et la présence de la MIUF. Tout ce que cela prouve, dit-il, est que des telles choses soient possibles, rien de plus (p. 127-132).

La rationalité administrative

Le juge Hurtubise a porté un jugement critique sur la décision de bannir la MIUF. Par contre, il approuve implicitement la décision de l'ONGC d'émettre une norme. À partir de sa décision, on peut qualifier les deux démarches.

Le juge approuve, en outre, les méthodes décisionnelles de l'Office des normes du gouvernement du Canada (p. 103-108). Les comités techniques de l'ONGC, précise-t-il, réunissent tous les intéressés autour d'un produit : fabricants, usagers, organismes de réglementation, experts universitaires et groupes d'intérêt général. Ils fonctionnent par consensus, ce qui veut dire que les normes sont adoptées par « une importante majorité ». Néanmoins, les normes sont provisoires et sujettes en tout temps à des révisions. Ce qui veut dire qu'au moment de leur adoption, les normes « constituent un répertoire des règles de l'art dans le domaine pertinent » (p. 108). Les normes de l'ONGC sont comparables ou supérieures à celles des États-Unis ou de la Grande-Bretagne.

Dans le cas de la MIUF, le juge raconte que, entre 1970 et 1977, le comité technique a eu 12 réunions, consulté une centaine de documents et de nombreux rapports d'expertises. Différents témoins ont rappelé le contexte de l'époque : une préoccupation gouvernementale avec la conservation de l'énergie et une pression de l'industrie pour obtenir une norme. Selon le secrétaire du comité, A. Bowles, il y avait là un « *climate of concern* », car les autres membres du comité étaient plus préoccupés par la qualité des matières isolantes.

En ce qui concerne la norme émise par l'ONGC en 1977, le juge considère qu'un témoignage clé est celui de Cyril Gibbons, chimiste attaché à l'Ontario Research Foundation. Dans la période suivant la publication de la norme, cette fondation a fait passer à la MIUF 11 tests, qui ont abouti à une recommandation à la SCHL de maintenir son numéro d'acceptation. Néanmoins, au moment du procès, M. Gibbons considère que « la norme aurait dû comporter des exigences quant à l'émission de gaz de formaldéhyde » (p. 113). Plus loin, le juge note que les MIUF de Borden et de Lorcon n'ont pas réussi tous les tests auxquels elles furent soumises, mais un de ces tests a dû être repris, parce que trop sévère, et surtout, il ne s'agissait pas, dans le cas des six maisons, de tests en laboratoire, mais bien de MIUF qui avait été mélangée sur place et qui était dans les murs depuis plusieurs années au moment du procès.

Donc, dans l'ensemble, le juge considère que la décision d'émettre une norme était raisonnable, perfectible, certes, mais conforme aux connaissances disponibles à l'époque. Il n'en est pas ainsi pour la décision de bannir le produit et les actions subséquentes de l'administration. À son avis,

[...] faut-il s'étonner que les demandeurs aient cru fondée une multitude de malaises allant jusqu'à la crainte du cancer ? N'étaient-ils pas en quelque sorte invités à réagir de la sorte par une série de décisions politiques et administratives qui ont trouvé des échos prononcés dans les médias [...] telle l'interdiction du produit sans nuance aucune, la publication d'écrits s'interrogeant sur la relation possible entre divers symptômes d'ordre irritatif, voire sur l'aspect cancérigène, et l'exposition à la m.i.u.f., la création du Centre MIUF, la mise en œuvre de programmes d'aide aux présumées victimes, etc. ? (p. 172)

Curieusement, le jugement Hurtubise ajoute des propos qui nous permettent de croire que la décision de condamner ce produit n'était pas sans fondements. Citant le témoignage du Dr Roy E. Albert, cancérologue américain, professeur et président du Carcinogen Assessment Group du ministère de l'Environnement (Environmental Protection Agency) américain, le juge fait une distinction claire entre les processus judiciaire et réglementaire. Lorsque le D^r Albert déclare qu'il est raisonnable de croire que le formaldéhyde soit cancérigène pour des êtres humains, même à faibles doses, le juge conclut après contre-interrogatoire que cela veut dire plutôt « possible » que « probable » (p. 165). Mais, il poursuit en observant que

[...] le témoin nous livre l'avis d'un organisme régulateur chargé par l'État de la lourde tâche de protéger la population et son environnement. Conséquemment, un tel organisme développe une politique sociale et en cas de doute opte pour la sécurité des gens, sans pouvoir nécessairement justifier sa décision ou sa réglementation sur la base des exigences scientifiques pures. (p. 164)

On peut considérer que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social se trouvait dans une telle position en 1980. Le Dr Philippe Shubik, prestigieux oncologue aux yeux de la cour, et témoin pour la SCHL, a dit que « In 1980 [...] we had every reason to be worried about formaldehyde » (p. 171). « Plus tard, ajouta-t-il, nous avons de nouvelles évidences épidémiologiques qui nous ont permis d'être plus optimistes. »

Ici, nous sommes en terrain bureaucratique. Les fonctionnaires, pas plus que les juges, ne sont, pour la grande majorité, des scientifiques. La SCHL s'est adressée à l'ONGC pour établir une norme parce qu'elle n'avait pas l'expertise pour le faire (p. 106). Nous avons vu auparavant qu'elle avait retiré des numéros d'acceptation de plusieurs MIUF tôt dans les années 1970 parce que les produits n'avaient pas le rendement indiqué par les fabricants. Notons aussi que pendant cette période, l'ONGC s'est adressé au ministère des Travaux publics qui a fourni une évaluation négative de la MIUF comme isolant³⁴.

Deux autres faits semblent indiquer qu'il y avait un problème de santé. D'abord, il y avait des études de symptômes semblables dans d'autres pays : les documents fournis font état d'études ou de mesures préventives adoptées en Allemagne occidentale, au Danemark, en Suède et aux États-Unis. L'étude la plus importante faite aux États-Unis fut celle publiée par le National Bureau of Standards en juillet 1977. Cette étude conclut que la MIUF n'est pas un produit toxique aux termes de la loi américaine, mais s'inquiète de l'absence de données sur les effets à long terme de la présence du formaldéhyde dans les maisons « miuffées » et leur impact³⁵. Ensuite, les malaises dont se plaignent les premiers propriétaires contestataires canadiens sont précisément ceux qui sont associés au formaldéhyde (« *wellknown irritant symptoms* ») et ce, bien avant la publication de l'interdiction fédérale canadienne³⁶.

Bien que les études générales sur les maisons « miuffées » n'arrivent pas à démontrer des taux de présence du formaldéhyde suffisants pour impressionner la cour, le rapport d'expertise fait pour la Commission Lamoureux à la demande du Centre d'information et de coordination sur la MIUF fournit un renseignement précieux³⁷. Quel que soit le moyen choisi de faire le calcul, dans le groupe de 100 maisons choisies parmi les cas jugés les plus graves par le Centre, les présences moyennes et maximales du formaldéhyde

34. Claude Masse, Mémoire, 47A, p. 34.

35. D.S. Cohen, « *Public and Private Law Dimensions* », 42A, p. 48.

36. C. Masse, Mémoire, 47A, p. 42-43.

37. Rapport concernant l'enquête nationale de vérification présenté devant la commission d'examen par le Centre d'information et de coordination sur la MIUF, le 14 décembre 1981.

dans l'air étaient de loin plus importantes que dans l'ensemble des maisons « miuffées » ou chez le groupe de contrôle. Plus de la moitié de ces 100 maisons avaient des taux de présence dépassant la norme adoptée par le ministère de la Santé, soit 0,1 ppm.

Tout cela nous porte à croire qu'il y avait des maisons où l'introduction de la MIUF a provoqué des excès de formaldéhyde et, ensuite, des maux typiques. Que la preuve n'ait pu être faite dans le cas des six maisons de la demande ne change pas la possibilité que certaines personnes dans certaines maisons aient pu ressentir des difficultés. L'un des témoins des demandeurs a estimé le nombre de cas-problèmes à moins de 1 % (p. 117).

L'une des difficultés perceptibles dans ce cas vient du fait que l'on est passé d'un mode de décision consensuel pour l'établissement de la norme à une décision de type autoritaire dans le cas de l'interdiction. On doit observer, cependant, que le ministère de la Santé nationale (SNBES) avait auparavant demandé à l'ONGC d'accepter la norme de 0,1 ppm, chose que l'ONGC a refusé de faire³⁸. Par conséquent, on doit se demander si l'une ou l'autre des méthodes pouvait suffire, étant donné la nature imprévisible des effets de la MIUF sur les personnes et les maisons. Une initiative qui ne semble pas avoir eu de suite était l'offre par l'industrie d'établir un fonds d'assurance « no fault » pour venir au secours des familles obligées de quitter leur maison. Évidemment, il aurait toujours fallu rassembler des preuves, mais cette solution aurait pu éviter les émotions causées par l'interdiction fédérale, comme l'a pointé le juge Hurtubise.

Une rationalité politique

Parler des émotions, c'est rappeler combien cette affaire a obéi à une logique politique. Pour les fins de ce texte, nous définissons la rationalité politique comme celle qui tient surtout compte des rapports de force³⁹. Dans ce jeu, de surcroît, les apparences l'emportent sur le fond et on n'a jamais le temps ni les moyens de peser un cas, comme a pu le faire le juge Hurtubise.

Vue sous cet angle, l'affaire est politique dès le départ : recherche fébrile d'une politique énergétique faisant de la conservation de l'énergie une priorité, pressions des entreprises pour obtenir une norme, jeu de pouvoir entre la SCHL et ces entreprises concernant les numéros d'acceptation. Ce jeu s'est même poursuivi après la publication de la norme, parce que les entreprises publiaient des normes différentes de celles observées par la SCHL.

38. Claude Masse, *Mémoire*, 47A, p. 46.

39. March et Olsen, *Rediscovering Institutions*, op. cit., p. 30, et Vincent Lemieux (1979). *Les cheminements de l'influence*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 4-5.

Trois autres moments forts reflètent une rationalité politique⁴⁰. En premier lieu, à l'été 1979, des fonctionnaires de SNBES commencent à s'inquiéter des plaintes déposées aux États-Unis concernant des émanations de formaldéhyde et des premiers cas rapportés au Canada⁴¹. C'est la personne à qui l'on a demandé de formuler une norme, le Dr G.S. Wiberg du ministère, qui propose la norme de 0,1 ppm à l'ONGC. L'avocat Claude Masse est cinglant au sujet de cette norme. Le gouvernement a pu dire que c'était là une norme « ultra-rigoureuse », mais elle n'était basée sur aucune expérience concrète, et le Dr Wiberg précisait dans sa lettre à l'ONGC qu'elle était sujette à révision si d'autres recherches suggéraient un taux sécuritaire inférieur.

En deuxième lieu, il est devenu évident que le ministère cafouillait lorsque le Dr Wiberg a témoigné devant la Commission Lamoureux, créée lors de l'interdiction initiale et temporaire de la MIUF. Selon la version officielle de la prise de décision, un comité consultatif d'experts aurait avisé le ministre avant que la commission ne décide. Or, le Dr Wiberg admet avoir rédigé tout seul le rapport en question, à partir du rapport d'un groupe de fonctionnaires déposé au mois de juin précédent et discuté seulement par téléphone. Il n'est alors pas surprenant que les représentants de l'industrie aient qualifié ce rapport de simple mise en scène⁴².

En troisième lieu, la politisation est à ciel ouvert, parce que les acteurs les plus importants sont des élus. Au moment de rendre permanente l'interdiction de la MIUF, la ministre Monique Bégin est prise à partie par le porte-parole de l'une des entreprises, Energlobe, qui menace le gouvernement de poursuites. Pour répondre à cette critique et apaiser les craintes des consommateurs, le gouvernement prend plusieurs mesures. Primo, il crée une commission d'examen de produits dangereux, présidée par Me Jacques Lamoureux. Celui-ci est l'ancien organisateur du ministre qui le nomme, soit celui de la Consommation et des Corporations, André Ouellet. Secondo, on crée le Centre d'information et de coordination sur la MIUF, dont l'une des premières tâches est de commander une expertise d'envergure sur la présence de formaldéhyde dans les maisons « miuffées » et d'autres. Nous avons déjà fait allusion aux constats de cette étude. Ici, on retiendra que lorsqu'elle a été déposée devant la Commission Lamoureux, le directeur du

40. G.B. Doem et R. Phidd soutiennent que l'évaluation formelle du programme CHIP entreprise au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources en 1982 fut précédée par « other less elegant but equally real evaluations operating at a distinctly political level », *Canadian Public Policy. Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen, 1983, p. 553.

41. Masse, *Mémoire*, 47A, p. 45-47.

42. Gilles Provost (1981). « L'industrie qualifie de mise en scène le rapport intérimaire du comité d'experts », *Le Devoir*, le 22 septembre.

centre n'avait d'yeux que pour un chiffre dans le rapport, celui qui évaluait à 10 % le nombre des maisons « miuffées » pour lesquelles une intervention s'imposait. Les journalistes ont eu l'impression qu'il s'agissait d'une affaire décidée d'avance, car la commission n'interrogea que mollement les responsables de l'enquête (et ce, malgré une critique scientifique étayée par une firme privée) et le ministre Ouellet utilisa le chiffre de 10 % le même jour à la sortie de la Chambre des communes⁴³.

Néanmoins, le ministre Ouellet annonce, le 23 décembre, qu'Ottawa accepte une responsabilité morale dans l'affaire et offrira au propriétaire de toute maison « miuffée » où la présence de formaldéhyde dépassera le taux de 0,1 ppm, une aide allant jusqu'à 5 000 \$ pour prendre des mesures correctives et, si nécessaire, faire enlever la MIUF.

Par la suite, le Comité permanent de la Chambre des communes a reçu un mandat d'étude sur la question. Dans son rapport du 2 décembre 1982, celui-ci reconnaît que les experts ne parviennent pas à s'entendre sur cette question, mais recommande néanmoins la prolongation de l'interdiction et approuve le programme d'aide, tout en apportant des conseils pour que celui-ci soit le plus équitable possible. Le Comité fait aussi des recommandations concernant la procédure d'approbation des produits nouveaux, recommandations auxquelles nous reviendrons dans la section suivante. C'est la dernière grande décision avant le jugement *Hurtubise*, neuf ans plus tard.

Nous avons donc vu que, pour cette série de décisions, la logique juridique était la plus exigeante. Elle reconnaissait la possibilité d'effets nocifs de la MIUF, mais n'en trouvait pas la preuve dans les éléments apportés à son attention par les parties. Les processus bureaucratiques étaient moins exigeants : le premier, consensuel, avait donné lieu à une norme non contraignante et flexible, le second à une décision catégorique et autoritaire. Par la suite, cette seconde décision a pris l'allure d'une décision de type politique, car il semblait que les choses avaient été faites plus pour les apparences que pour des raisons strictement techniques. Le gouvernement a repoussé pendant un an l'idée d'une responsabilité morale pour les conséquences de l'installation de la MIUF, pour enfin accepter une responsabilité limitée. Nous croyons que pour comprendre pleinement ce cas, il faut l'envisager sous l'angle institutionnel.

43. Gilles Provost (1981). « Un nouveau coup dur à la crédibilité d'Ottawa », *Le Devoir*, le 21 décembre. On sait d'après les chiffres donnés plus haut que, loin de se limiter à quelque 8 000 cas sur 60 000 propriétaires, le programme avait attiré quelque 30 000 candidats à la fin des inscriptions.

Une institution corporatiste sectorielle

La clé de toute cette question réside, croyons-nous, dans un organisme très particulier, l'Office des normes du gouvernement canadien. C'est l'arène dans laquelle a été prise la décision d'adopter une norme pour la production de la MIUF. Créé par une loi de 1970, cet organisme est un lieu de rencontre des représentants de l'industrie, de l'administration fédérale et d'autres parties intéressées. Dans le cas de la MIUF, le comité technique était composé de représentants de sept entreprises, de cinq représentants fédéraux, de sept représentants d'organismes provinciaux et d'un représentant chacun de l'Ordre des architectes du Québec et des Laboratoires des assureurs du Canada. Les cinq représentants fédéraux viennent de la SCHL, du Conseil national de recherches (deux personnes) et des ministères des Travaux publics et de la Défense⁴⁴. À ceux-ci sera ajouté, plus tard, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Donc, on note l'absence de toute représentation des ministères de la Santé et de la Consommation. C'est l'avis du Comité permanent que l'absence de SNBES et de considérations relatives à la santé parmi les critères de sélection des nouveaux produits sont des lacunes majeures dans le processus d'adoption des normes⁴⁵.

On sait que l'ONGC et ses comités fonctionnent par consensus et que les normes adoptées sont volontaires pour l'industrie. Dans le cas de la MIUF, il y a des points spécifiques et d'autres qui sont propres au processus général. On vient de voir que la composition du comité représentait l'industrie et des organismes publics, mais pas les consommateurs, ni les syndicats, ni des spécialistes de la santé.

Le système marche selon des demandes provenant des entreprises. Comme l'a mentionné le juge Hurtubise, les normes sont en tout temps sujettes à révision, selon « les règles de l'art ». L'avantage d'un système de normes volontaires vient de l'adhésion des entreprises principales qui ont participé à son élaboration et qui auront donc intérêt à s'y conformer sans que l'on ait à mettre en place un dispositif de surveillance⁴⁶. C'est une situation qui donne beaucoup de poids à l'industrie au sein des comités.

Dans le cas de la MIUF, il y avait des raisons additionnelles qui favorisaient l'industrie. D'une part, la norme n'était plus que strictement volontaire, car son adoption permettait d'obtenir un numéro d'acceptation de la SCHL. C'était alors l'équivalent d'une approbation du produit par le

44. Comité permanent, *Étude sur la mousse isolante d'urée-formol*, 15-16. MacLellan (*UFFI*, p. 31- 32) donne la représentation comme plus égale : 10 représentants de l'industrie contre 9 fonctionnaires au début, et 11 contre 11 au moment du vote en 1977.

45. Ce sont les deux premières recommandations du Comité permanent, *op. cit.*, p. 20.

46. Cohen, *op. cit.*, p. 41.

gouvernement canadien et pourtant, les règles de l'approbation de normes volontaires jouaient toujours⁴⁷. En même temps, il y avait beaucoup de pression pour que cette question se règle, étant donné l'imminence du lancement du programme national d'isolation des maisons.

À notre avis, le lieu de décision explique mieux la décision d'adopter une norme que toute interprétation de faiblesse individuelle⁴⁸. D'une part, l'initiative donnait aux représentants de l'industrie un avantage au regard des informations⁴⁹. D'autre part, le mandat et la composition des comités tendaient à écarter les considérations de santé, mettant l'accent sur la performance technique du produit.

Au sein de l'ONGC, il semble que le fardeau de la défense de l'intérêt public (pour ce qui est de la santé et de la sécurité du moins) fut porté par deux représentants, soit Cliff Shirliffe du CNR et George Brewer, de la SCHL. Tôt dans l'examen de la MIUF par le comité technique, la SCHL a posé des questions sur la nature toxique du produit, mais elle a été assurée par les représentants de l'industrie qu'il n'y avait aucun problème. Néanmoins, le CNR a continué ses propres recherches, comme en témoigne sa contribution à la publication du National Bureau of Standards, à Washington, en 1977. Plus tard, M. Shirliffe se plaindra de la mauvaise foi des compagnies qui changeaient fréquemment la composition de leurs produits sans en informer le comité, ni leur faire subir de nouveaux tests techniques⁵⁰. Ajoutons que, selon Clare MacLellan, tous les intervenants à ce stade ont accepté la doctrine des « secrets de commerce », de sorte qu'aucun n'avait connaissance de la composition exacte des formules utilisées par les fabricants⁵¹.

La SCHL se trouvait dans une position difficile, car son acceptation de la norme équivalait à une sanction officielle de celle-ci. Ainsi, nous avons vu que la société a retiré ses numéros accordés à la MIUF plusieurs fois avant et après l'établissement de la norme. La dernière fois, c'était en 1979, en raison d'une publicité jugée trompeuse. Cet arrêt n'a duré qu'une semaine, la SCHL ayant négocié de nouvelles ententes avec les fabricants. Mais son auteur, George Brewer, part aussitôt en congé de maladie, et démissionne ensuite, apparemment par dépit⁵². Cependant, il n'y a pas eu

47. Le Comité permanent s'inquiétait de cette ambiguïté, et recommanda au gouvernement de publiciser davantage la nature des normes (p. 18-19).

48. Tataryn, *Formaldehyde in Trial*, *op. cit.*, p. 1.

49. D. Cohen (*op. cit.*, p. 41) dit que « *The CGSP technical committees relied almost exclusively on research data supplied by the industry.* »

50. Article du *Devoir* du 13 novembre 1981.

51. *UFFI*, p. 75-76.

52. Selon C. Masse, *Mémoire*, p. 44.

de « whistleblower » ici ; MM. Shirliffe et Brewer ont essayé de fonctionner dans le cadre de l'ONGC, tout en donnant à l'occasion des explications assez franches aux journalistes qui les interrogeaient. Apparemment, ils ont laissé adopter la norme parce qu'ils étaient persuadés que les entreprises seraient incapables de la satisfaire⁵³. Cette prédiction s'est révélée fondée, mais les fabricants ont continué de vendre des produits inférieurs à la norme, et de publier des annonces trompeuses sur le plan de l'efficacité énergétique⁵⁴.

Au-delà de toute question de personnes, il faut considérer le mode de fonctionnement du comité technique de l'ONGC. Celui-ci reproduit avec une force particulière un mode de raisonnement de toutes nos institutions de réglementation. Selon T.F. Schrecker, les tests de toxicité peuvent être de deux sortes : ou bien ils essaient d'infirmer une fausse hypothèse positive selon laquelle un produit est ou non sécuritaire, ou bien ils essaient de démontrer la fausseté d'une proposition niant qu'il existe assez d'évidence pour confirmer une hypothèse⁵⁵. Le premier cas fonde notre système judiciaire : une accusation doit s'appuyer sur des preuves pour être reçue. Comme nous l'avons vu avec le jugement Hurtubise, cependant, il est très difficile de prouver de façon prépondérante la nocivité de certains produits.

L'autre approche, celle qui consiste à infirmer une fausse hypothèse négative, est peu utilisée, selon Schrecker. Pourtant, elle serait la voie de la prudence, car dans l'incertitude, on attendrait plus d'évidence, plutôt que de procéder en attendant de trouver l'évidence d'un danger certain⁵⁶.

Certes, l'ONGC n'était pas l'endroit pour insister sur la prudence. Tout abondait dans le sens contraire : décision par consensus et normes sujettes à révision en tout temps. Les critères que devaient suivre les comités techniques de l'ONGC étaient explicites⁵⁷ :

Les normes nationales ne doivent pas être structurées de façon à restreindre le commerce ou à limiter indûment les *innovations* ou les nouvelles conceptions pour pouvoir satisfaire à ses exigences essentielles ; elles ne doivent pas réduire inutilement les propriétés du produit ou du service requis par l'inclusion de paramètres ou d'exigences qui dépassent l'intérêt national.

53. Tataryn, Formaldehyde on Trial, op. cit., p. 39, et MacLellan, *UFFI*, p. 59 et 65.

54. Tataryn, op. cit., p. 43.

55. T.F. Schrecker (1984). *Political Economy of Environmental Hazards*, Étude préparée pour la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, p. 26.

56. C'était la décision de l'Occupational Health and Safety Board des États-Unis dans une cause concernant les effets de la benzine sur des lieux de travail : « *no level is acceptable until proven so* », David Rosenbloom (1989). *Public Administration*, New York, Random House, p. 308-311.

57. Cités par le juge Hurtubise, op. cit., p. 105.

Voilà qui ne pourrait être plus clair : l'ONGC adopte des normes qui sont peut-être volontaires, mais qui reflètent l'intérêt national aux yeux du comité technique et de l'office, et cet intérêt doit être compris d'abord en termes d'innovation industrielle et commerciale. L'exigence de la fausse hypothèse positive est implicite : pour l'arrêter, il faudrait prouver que le nouveau produit n'est pas bon ou sécuritaire. L'idée de restreindre de fausses hypothèses négatives, donc d'attendre d'autres preuves en cas d'incertitude, n'est pas retenue. C'était pourtant le point de vue de Shirliffe et Brewer. Utilisant la possibilité de perfectionner les normes, ils ont poussé dans cette direction, mais le lieu n'était pas propice à un franc succès.

Le mode de décision par consensus au sein d'un organisme réunissant sept représentants de l'industrie, cinq du gouvernement fédéral et des observateurs, venus notamment de gouvernements provinciaux, favorise l'industrie. D.S. Cohen considère qu'il y avait là un cas de « capture subtile » plutôt que de capture classique de la littérature⁵⁸. La raison en est que les deux parties avaient, selon lui, des intérêts complémentaires. En cela, la préférence des fonctionnaires pour la « consultation tranquille » et la « bonne entente » s'insère dans une pratique de longue date au Canada et au Québec⁵⁹.

Lorsque le programme CHIP commence à s'attirer des plaintes, on voit que les ministères et organismes sont amenés à adopter d'autres lieux de rencontre et d'autres règles de fonctionnement. De novembre 1979 à janvier 1981, il y avait des réunions interministérielles auxquelles participaient les trois ministères et les deux organismes concernés (la SCHL et le CNR)⁶⁰. Donc, on abandonne ou contourne le lieu de concertation quand celui-ci ne permet pas de résoudre les problèmes des administrations.

Il y a eu aussi une occasion critique où une logique plus prudente a prévalu. Le comité d'experts formé par SNBES à l'automne de 1980, dans son rapport définitif du mois d'avril 1981, a refusé de proposer un taux sécuritaire de présence de formaldéhyde dans l'air des maisons, faute de données suffisantes⁶¹. Donc, à cette occasion, on a suivi l'approche qualifiée de minoritaire par Schrecker.

58. D.S. Cohen, « Public and Private Law Dimensions », p. 42.

59. Cohen cite à ce propos, G.B. Doem (1979). *Rationalizing the Regulatory Decision-Making Process : The Prospects for Reform*, Ottawa, Conseil économique du Canada, et C. Campbell et G. Szablowski, « The Centre and the Periphery : Superbureaucrats' Relations with MP's and Senators », dans H.D. Clarke *et al.* (1980). *Parliament, Policy and Representation*. Ce à quoi nous ajouterions pour le Canada, R. Presthus (1973). *Elite Accommodation in Canadian Politics*, Toronto, Macmillan et Pross, *Group Politics, op. cit.*, p. 238 et, pour le Québec, notre *Histoire de l'administration publique québécoise*, Montréal, PUM, 1986, p. 170, 203 et 379.

60. MacLellan, *UFFI*, p. 71.

61. Le rapport final est cité par MacLellan, p. 74.

En somme, les institutions sont essentielles à l'explication de ce cas, et celle qui est à l'origine de l'histoire est un organisme paritaire qui constitue un « sous-gouvernement ». Agissant au nom de l'intérêt national, l'ONGC correspond dans ce cas assez exactement à l'idée de sous-gouvernement, c'est une forme de corporatisme sectoriel⁶². Quand d'autres intéressés moins puissants se sont manifestés sur le plan politique, les institutions administratives responsables, notamment SNBES et Consommation et Corporations, ont pris leur distance à l'égard de ce forum.

Institutions et rationalité

La perspective institutionnaliste nous éclaire de façon essentielle dans l'affaire de la MIUF. Tout d'abord, il est frappant que tout le processus soit une affaire d'acteurs organisés en institutions. C'est une histoire d'entreprises, de services gouvernementaux, de commission d'enquête, de comité permanent parlementaire et, enfin, de cour. Les consommateurs individuels n'ont eu de poids que dans deux types de circonstances : d'une part, leurs doléances ont été entendues par des ministères prêts à les défendre (SNBES et Consommation et Corporations) et, d'autre part, l'Office de protection des consommateurs du Québec a accepté d'assumer les coûts de la cause type des six familles. S'étant organisés après l'interdiction, ils ont pu faire des représentations auprès du ministère de la Consommation et des Corporations ainsi qu'auprès du comité parlementaire.

Au-delà de ce fait somme toute banal, il y a le partage des rôles et des pouvoirs parmi les institutions au sein des gouvernements. Comme il se doit dans une administration aussi vaste que celle du Canada, la division des responsabilités et des pouvoirs crée un nombre considérable d'intervenants. Rappelons-en les principaux.

Il y a d'abord la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Elle a le mandat exclusif d'administrer le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes lancé le 1^{er} septembre 1977. Ses responsabilités l'avaient déjà amenée plus tôt à décerner ou à retirer des numéros d'acceptation pour des MIUF. Or, sa position nous paraît ambiguë. D'une part, elle paraît avoir une relation conflictuelle avec les fabricants de la MIUF, comme en témoigne justement le fait d'avoir retiré son acceptation de plusieurs MIUF au début des années 1970 et d'avoir répété ce geste en 1979, lorsqu'elle jugeait que les fabricants exagéraient la propriété

62. William D. Coleman note que les « *[d]iscussions in sub-governments tend to be technical rather than political, informal rather than formal, and ongoing rather than spasmodic* », « Interest Groups and Democracy in Canada », Administration publique du Canada, vol. 30, n° 4, 1987, p. 620.

isolante de leurs produits dans leur publicité. Néanmoins, la SCHL semble profondément engagée dans ce programme.

Deuxième acteur institutionnel très intéressé, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMR), par la voie du Bureau des économies d'énergies, auteur du programme d'isolation. Ce bureau n'a jamais été favorable à la MIUF comme isolant. Par deux fois, en 1975 et en 1976, il a publié des brochures exprimant d'abord sa méfiance, ensuite, son opposition, à l'égard de ce produit. Ses raisons en étaient essentiellement d'efficacité, mais il a aussi mentionné les risques pour la santé. Le représentant du ministère EMR a voté contre la norme de l'ONGC au moment de son adoption. En avril 1981, après l'interdiction de la MIUF, le programme d'isolation est passé sous le contrôle du ministère.

Le troisième acteur institutionnel était le Conseil national de recherches, qui jouait le rôle d'expert-conseil auprès de la SCHL. Il faisait ses propres recherches en laboratoire, en faisant faire par contrat avec la société Borden et vérifiait ce qui se faisait à l'étranger. Lorsque le National Bureau of Standards publie aux États-Unis, en 1977, le rapport le plus complet à ce jour sur la MIUF, il reconnaît l'apport du Conseil national de recherches. Bien qu'ayant émis de nombreuses réserves sur le produit, les représentants du Conseil votent pour la norme au moment de son adoption par l'ONGC, en 1977. Lors d'une entrevue avec le *Citizen* d'Ottawa, le 4 août 1978, l'un des représentants du CNR à l'ONGC déclare qu'on connaît très peu les effets d'une exposition prolongée à des petites quantités de formaldéhyde.

Il reste deux autres ministères intéressés par cette question, de la Consommation et des Corporations et Santé nationale et Bien-être social (SNBES). Lors de l'adoption d'une norme, ils sont tous les deux absents du comité technique de l'ONGC⁶³.

Dès le mois d'août 1978, le Dr Richard Viau, de la sécurité des produits du ministère de la Consommation et des Corporations, donne une entrevue à l'Ottawa *Citizen* dans laquelle il déconseille l'installation de la MIUF dans une maison. Cependant, deux semaines plus tard, le directeur de ce même service, J.W. Black, informe l'Association canadienne des manufacturiers de la MIUF qu'il n'y a pas d'évidence de problèmes de santé dans des maisons où la MIUF a été bien posée⁶⁴. Néanmoins, le ministère ne sera associé de près au dossier qu'après l'interdiction du produit, lors de la

63. MacLellan écrit que SNBES participait au comité technique du mois d'août 1978 jusqu'au 30 décembre 1980 (*UFFI*, p. 71), mais Tataryn cite George Bowles de l'ONGC affirmant que le ministère, bien qu'invité à y participer, n'y a jamais envoyé de représentant, *Formaldehyde on Trial*, p. 54.

64. MacLellan, *UFFI*, p. 89.

création du Centre d'information sur la MIUF et la mise sur pied de la Commission Lamoureux.

En ce qui concerne SNBES, c'est son absence du comité de l'ONGC qui a frappé le Comité permanent de la Chambre. Nous avons vu que le ministère a réagi, en 1979, en prenant connaissance d'informations étrangères sur les problèmes de santé causés par la MIUF, et qu'il a demandé à l'ONGC d'établir la norme de 0,1 ppm de présence de formaldéhyde comme limite acceptable ; c'est son refus qui a déclenché le processus menant à l'interdiction. Le ministère ne garde pas le dossier, cependant, et il est remis entre les mains de Consommation et Corporations.

Donc, du côté des acteurs institutionnels administratifs, il n'y a que la SCHL qui est pressée de trouver une solution favorable au problème de la MIUF, afin de lancer le programme CHIP. C'est plutôt l'arène choisie pour l'examen technique de ce produit, comme pour la plupart des nouveaux produits industriels, qui a accéléré la prise de décision. Ici, les règles formelles et informelles ont déterminé le choix des participants, la règle de l'adoption des décisions par consensus, et le fait que la norme ainsi établie n'était que facultative, de toute façon. L'esprit de la loi voulait que l'on procède avec une innovation tant qu'on n'avait pas de preuves solides contre celle-ci. Des considérations de santé n'étaient pas au cœur du débat, ici.

Les entreprises, menées par Borden et Rapco, ont utilisé cette arène pour obtenir une norme qui n'était pas réaliste, et qu'elles n'arrivaient pas à satisfaire. Notons, cependant, qu'elles étaient prêtes à passer à d'autres lieux institutionnels quand les décisions risquaient d'aller à l'encontre de leurs intérêts. À deux reprises, elles ont menacé d'entamer des actions judiciaires pour contester des décisions administratives : la première fois, en 1979, lorsque la SCHL a suspendu leurs numéros d'acceptation, ce qui explique leur restauration après seulement une semaine, et la seconde fois, lorsque la ministre Bégin a décidé de rendre permanente la mise au ban temporaire, sous la menace de poursuite de la part de l'entreprise Energlobe, elle a mis sur pied la commission d'examen de produits dangereux. Enfin, quand la question est passée dans l'arène judiciaire, les entreprises se sont défendues vigoureusement, avec le résultat que l'on connaît.

Dans le cas de l'ONGC, la communauté d'imputabilité semble plus être l'industrie que toute autre. Par ailleurs, la décision d'interdire n'était pas le résultat de pressions exercées par de nouveaux groupes externes, mais plutôt de ministères dont les communautés d'imputabilité étaient ailleurs, soit au gouvernement, au Parlement et aux citoyens. C'est un acteur exclu du comité technique de l'ONGC, SNBES, qui essaie d'attirer son attention sur les informations en provenance des États-Unis et sur les premières plaintes des consommateurs. Si l'ONGC avait accepté la norme proposée,

on peut supposer qu'il n'y aurait pas eu d'interdiction. Ensuite, les agissements du ministère de la Consommation et des Corporations ont, comme l'a noté le juge Hurlubise, encouragé les « victimes » à se manifester et à s'organiser.

Donc, l'éclatement du sous-gouvernement formé par les membres du comité technique de l'ONGC n'était pas le résultat de pressions organisées venues de l'extérieur, mais bien de l'intervention d'un autre acteur bureaucratique. Cette décision avait besoin d'autres appuis politiques et techniques, qui ont été obtenus par l'implication des deux ministres, par le comité consultatif du ministère SNBES et de la commission d'examen des produits dangereux.

Cette dernière remarque nous amène à poser la question du rapport entre la rationalité et l'institution. Peut-on dire qu'il y a correspondance entre le type d'institution et le type de rationalité qu'on y rencontre ? Pour les acteurs purement politiques et juridiques, la réponse semble être oui. Les ministres et les députés impliqués dans cette histoire devaient se pencher sur des questions de rapports de force et d'opportunité politique. Le juge Hurlubise et la Cour d'appel ont suivi une logique rigoureusement juridique. En ce qui concerne les unités administratives, cependant, nous avons vu qu'il y avait à la fois une rationalité technique et bureaucratique et une rationalité politique. Cela est normal dans des administrations qui relèvent des élus, les ministères étant notamment des lieux d'arrimage des considérations techniques, administratives et politiques. Notons, cependant, qu'il y avait une rationalité politique dans le sens que nous l'avons définie, dans les pressions ressenties par la SCHL pour lancer le programme CHIP, dans les jeux croisés entre les différents ministères intéressés par la question au cours des années 1970, dans le vote « stratégique » des représentants du CNR au sein de l'ONGC (qui croyaient voter pour une norme impossible à atteindre), dans la mise en scène du comité consultatif du Dr Wiberg à SNBES et dans le rapport entre la Commission Lamoureux sur l'examen des produits dangereux et le ministre Ouellet.

L'image des jeux multiples (*nested games*) s'applique ici avec pour conséquence que, sauf pour le juge Hurlubise, les rationalités ne sont habituellement pas d'un seul type. L'image qui en ressort aussi est celle des voies multiples (*multiple tracks*) proposée par Kingdon et par Poole et Doelger⁶⁵ : quand on change d'arène, c'est qu'il y avait d'autres intéressés qui suivaient le problème et qui étaient prêts à intervenir, au moment propice.

65. John W. Kingdon (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown et Marshall Scott Poole et Joel A. Doelger, « Developmental Processes in Group Decision-Making », dans Randy Y. Hirokawa et M.S. Poole (sous la dir. de) (1986). *Communication and Group Decision-Making*, Beverley Hills, Sage, p. 35-61.

Conclusion

L'histoire de la réglementation gouvernementale de la MIUF est révélatrice pour plusieurs raisons. D'abord, bien qu'il semble s'agir d'une question simple — la MIUF constitue-t-elle une menace pour la santé lorsque posée dans une maison ? —, en réalité, on voit toute la difficulté d'arriver à une décision saine et prudente là-dessus. Le juge Hurtubise approuve d'abord la décision initiale d'établir une norme au sein de l'ONGC, puis réprovoe en termes à peine voilés la décision d'interdire le produit. Sur la foi d'informations venues d'ailleurs et des premières plaintes des usagers, Santé nationale et Bien-être social interdit le produit, décision qui est approuvée non seulement par la commission établie en vertu de la *Loi des produits dangereux*, mais aussi par le Comité permanent de la Chambre des communes.

Pour ce qui est des règles de la preuve, nous en avons vu quatre à l'œuvre, une juridique, deux bureaucratiques et une politique. Celle du juge Hurtubise est la plus exigeante : il fallait faire la preuve de façon prépondérante que les MIUF posées dans les six maisons avaient nui à la santé des résidents. La nature du produit, les conditions variables dues aux matériaux de construction déjà présents et la préparation du produit sur place nuisaient toutes à l'établissement d'une preuve indirecte. Celle-ci, en définitive, n'a pas été établie à la satisfaction du juge.

Quant à la décision d'accorder une norme, elle a été prise de façon consensuelle, dans un climat d'urgence et selon la logique qu'il fallait des preuves solides pour ne pas l'accorder. Il y avait aussi cette idée d'une décision ouverte, sujette à révision suivant les résultats d'autres études, d'autres expériences.

La décision d'interdire la MIUF a été prise de façon autoritaire, mais seulement après l'échec des négociations visant à faire accepter la norme de 0,1 ppm. Elle a peut-être été adoptée sur la base d'études sérieuses, mais le comportement de SNBES a laissé croire à une certaine mise en scène. Néanmoins, les exigences étaient ici renversées : le comité d'experts a refusé de se prononcer sur un taux de présence dans l'air ambiant sans plus de données.

Enfin, la décision de dédommager les citoyens qui voulaient se protéger davantage ou faire enlever la MIUF était clairement politique, basée sur des pressions du milieu, et après que le ministre eut essayé de nier toute « responsabilité morale » d'Ottawa.

Il nous semble évident qu'il était impossible d'être parfaitement rationnel dans ce cas. Lorsque les décisions d'établir la norme puis d'interdire le produit ont été prises, cela s'était fait dans l'incertitude. La question était de savoir de quel côté on pencherait. Ce constat nous révèle toute l'importance du cadre institutionnel. À tour de rôle, un organisme consultatif, un

ministère conseillé par un comité d'experts et un tribunal ont appliqué à ce cas des règles de débat et d'analyse différentes. Ce qui a encore compliqué l'histoire est le fait qu'un organisme subventionnaire, la SCHL, a accepté la norme volontaire de l'organisme consultatif pour fonder une pratique de mise en application d'une loi. En pratique, la SCHL a fait de IONGC un organisme de réglementation.

Est-ce tout simplement un cas d'espèce sans grande valeur générale ? Nous ne le croyons pas. Bien qu'il y ait des points particuliers à retenir, l'histoire de la MIUF participe de la tradition de la bonne entente, du consensus, qui a cours chez nous. Il y a des raisons de croire que cela se poursuit dans le domaine de la santé⁶⁶.

Pour ce qui est de la présomption de compétence, on vient de dire qu'il n'est pas facile de déterminer qui avait raison et qui avait tort. Cela fait ressortir la grande difficulté d'évaluer les impacts de nouveaux produits sur la santé des individus. Le mieux qu'on peut espérer est un consensus parmi des personnes raisonnables et bien informées⁶⁷. Mais des facteurs organisationnels ont joué aussi ici. D'une part, dans chaque grand dossier, il y a plusieurs intervenants et donc un problème de coordination parmi des institutions dont les objectifs et les règles décisionnelles, sans parler des intérêts, diffèrent. D'autre part, avec IONGC, on a surmonté la rigidité et la lenteur bureaucratiques par le recours à un organisme mixte et, au fond, irresponsable. Enfin, les pressions politiques peuvent faire dévier le processus décisionnel.

L'approche institutionnelle nous oriente vers une explication plausible de la décision initiale d'établir une norme de production à la MIUF. Elle permet aussi d'expliquer la décision de l'interdire, car il n'y avait pas de groupes organisés qui faisaient pression sur le gouvernement dans ce sens. Par contre, l'approche institutionnelle ne permet pas d'expliquer pourquoi c'était ces institutions-là qui allaient s'en occuper. L'ONGC est un exemple parfait d'un sous-gouvernement, selon le néopluralisme, ou d'un corporatisme sectoriel. En cela, il reflète le libéralisme nord-américain et la position privilégiée des entreprises et organisations d'affaires parmi les groupes de la société qui interviennent auprès de nos gouvernements.

L'interdiction éventuelle de la MIUF a montré, dans ce cas, les limites de l'emprise des acteurs privilégiés que sont les entreprises sur nos adminis-

66. Cf. Nicholas Regush (1991). « National Health and Welfare's National Disgrace », *Saturday Night*, avril, p. 9s.

67. John S. Dryzek et Douglas Torgerson (1993). « Democracy and Policy Sciences : A Progress Report », *Policy Sciences*, vol. 26, n°3, p. 132, Abraham, « Negotiation and Accommodation in Expert Medical Risk Assessment and Regulation », p. 69 et Zey, « Critique of Rational Choice Models ».

trations. La décision d'interdire ne faisait pas suite à des pressions organisées, mais bien aux initiatives du ministère de la Santé nationale à la suite de renseignements provenant des États-Unis et de plaintes de consommateurs. Ici, c'est l'institution qui a reçu le mandat de veiller à la santé de la population qui intervient sans y être contrainte. Dans ce cas, c'est la politique gouvernementale qui suscite la création d'un groupe de pression et non l'inverse.

Ensuite, ce cas nous informe sur deux idées qui émanent du mouvement de management public. D'une part, on préconise le partenariat entre les administrations et le monde des affaires, et ce, pour des raisons semblables à celles qui ont suscité la création de l'ONGC : nécessité d'un cadre réglementaire souple, meilleur partage de l'information et d'autres ressources, possibilité d'obtenir l'adhésion volontaire des partenaires, difficulté de tout contrôler par réglementation⁶⁸. Or, si dans des projets de développement, il y a tout à gagner et peu à perdre à y associer les entreprises intéressées⁶⁹, l'histoire de la MIUF indique que ce n'est pas le cas lorsqu'il s'agit de la santé et de la sécurité des usagers. Il est probable, cependant, que le contexte macro-institutionnel soit plus important que le cas précis d'un organisme comme l'ONGC. Hoberg a noté que les pays européens sont arrivés à des résultats assez semblables dans plusieurs cas de protection contre des produits toxiques avec des procédures plus coopératives et moins conflictuelles que celles des États-Unis⁷⁰.

En outre, le cas de la MIUF nous montre que l'idée de service à la clientèle, pour séduisante qu'elle soit, n'est pas sans poser des problèmes. Ici, en effet, il y a deux sortes de clients de l'administration, les fabricants et les consommateurs. Ce cas est typique d'un grand nombre d'administrations publiques⁷¹. Que faire alors ? Assurer une représentation des intérêts des consommateurs n'est pas suffisant, bien qu'elle soit utile⁷² : il faut aussi assurer des contre-expertises et l'accès à l'information.

68. Kenneth Kernaghan (1993). « Partnership and Public Administration : Conceptual and Practical Considerations », *Administration publique du Canada*, vol. 36, n° 1, p. 57-76.

69. C'est la thèse d'Atkinson et Coleman dans l'article cité à la note 10.

70. Goerge Hoberg Jr. (1986). « Technology, Political Structure and Social Regulation », *Comparative Politics*, avril, p. 357-376. Coleman insiste aussi sur la nécessité de situer les systèmes de représentation dans leur contexte macro-institutionnel, « Interest Groups and Democracy ».

71. Cf. James E. Swiss (1992). « Adapting Total Quality Management (TQM) to Government », *Public Administration Review*, vol. 52, n° 4, p. 356-362 et G. Bouchard (1991). « Les relations fonctionnaires—citoyens : un cadre d'analyse », *Administration publique du Canada/Canadian Public Administration*, vol. 34, n° 4, p. 604-620.

72. Michael J. Trebilcock, « Consumer Interest and Regulatory Reform », p. 74-127.

En termes pratiques, aurait-on pu faire mieux dans le cas de la MIUF ? Oui, on aurait pu assurer une représentation des ministères de la Santé et de la Consommation à l'ONGC. De plus, l'industrie aurait pu accepter la norme de 0,1 ppm de présence de formaldéhyde dans une maison « miuffée ». On aurait pu aussi accepter la proposition des fabricants de dépanner les consommateurs sérieusement incommodés par un fonds d'assurance. Par ailleurs, depuis cette histoire, la SCHL a révisé ses procédures afin de mieux contrôler la qualité et de faciliter le retrait d'un certificat d'acceptation⁷³.

À long terme, cependant, l'importance des arrangements institutionnels et le penchant naturel des bureaucraties à favoriser l'industrie avec laquelle ils sont en contact soutenu nous obligent à chercher des mécanismes qui fassent plus de place à la prudence, étant donné l'incertitude qui règne en matière de santé et de sécurité dans l'examen de nouveaux produits.

73. MacLellan, *UFFI*, p. 52.

La politique d'approvisionnement en sang Enjeux et finalités

François Pétry et Khalid Adnane

Ce chapitre s'inspire en grande partie d'une étude de cas à l'usage des étudiants en politiques publiques de l'Université Laval. Cette étude de cas a été rédigée en 1994 sur la base des renseignements disponibles à l'époque, en particulier les informations contenues dans le rapport parlementaire sur *la transfusion sanguine au Canada et le VIH*, rendu public en 1993. Certains développements récents issus des travaux de la Commission Krever ont été ajoutés pour compléter et actualiser l'étude. Les travaux de la Commission Krever ont d'ailleurs largement confirmé, tout en les amplifiant, les conclusions du rapport parlementaire de 1993.

Le choix du sujet et la façon de le traiter ont été guidés par des considérations pédagogiques. La tragédie du sang contaminé suscite l'intérêt des étudiants par son caractère actuel et mobilisateur ; le chapitre est écrit dans un style volontairement descriptif. L'intérêt principal du sujet ne réside toutefois pas dans son aspect accrocheur. Au-delà de son caractère sensationnel, la tragédie du sang contaminé mérite d'être étudiée parce qu'elle soulève, dans sa complexité, plusieurs questions fondamentales d'analyse des politiques publiques. L'étude de cas examine trois questions, correspondant chacune à un objectif particulier.

Un premier objectif est de permettre à l'étudiant d'opérer clairement la distinction, fondamentale en analyse des politiques, entre ce qui est du domaine de l'action privée de ce qui fait partie de l'action collective. L'analyse du système d'approvisionnement sanguin est intéressante à ce titre

parce que, d'une part, ce système se trouve à la frontière entre le marché privé des médicaments, le marché charitable des dons de sang et le marché politique, et, d'autre part, cette frontière est appelée à être sensiblement modifiée au terme de l'enquête du juge Horace Krever. L'ampleur des changements dans le système d'approvisionnement en sang sera fonction des recommandations finales du juge Krever et du suivi de ces recommandations dans les décisions des gouvernements fédéral et provinciaux. À ce sujet, il est fort probable que le juge Krever proposera des modifications substantielles au système dans son rapport final. Les gouvernements seront fortement incités à suivre ces recommandations, étant donné la gravité de la crise du sang contaminé et la publicité qui a entouré les travaux de la Commission Krever.

Un deuxième objectif de l'étude est d'illustrer comment un même choix de politique publique peut faire l'objet d'une analyse normative et d'une analyse politique (ou positive). La distinction entre analyse normative et analyse positive est utile pour expliquer, par exemple, les comportements intéressés de la Croix-Rouge lorsqu'elle fait face à certaines situations concrètes par rapport à sa mission humanitaire et désintéressée.

Un troisième objectif est de comprendre comment les acteurs du système ont réagi à une situation imprévue caractérisée par des enjeux ouverts et conflictuels. La crise du sang contaminé est comparable, à certains points de vue au moins, à la crise des missiles cubains étudiée par Graham Allison dans son ouvrage classique *Essence of Decision*. Par analogie avec l'étude d'Allison et celles d'autres auteurs par la suite, ce chapitre propose trois modèles possibles d'analyse des décisions du système canadien du sang en situation de crise : le modèle rationaliste, le modèle économique et le modèle de la sociologie des organisations¹.

Après un bref exposé de la situation, nous présentons les principaux éléments du système d'approvisionnement en sang (normes, acteurs, produits). La partie suivante analyse les réactions du système face à la crise du sida. Les recommandations contenues dans le rapport intérimaire de la Commission Krever sont examinées en conclusion.

1. Exposé de la situation

En novembre 1992 éclatait au grand jour le scandale du sang contaminé. L'opinion publique découvrait alors qu'entre 1981 et 1986, près de la moitié

1. G.T. Allison (1971). *The Essence of Decision*, Boston, Little Brown. Pour une discussion théorique des trois modèles de décision, voir, entre autres, M. Bellavance (1985). *Les politiques gouvernementales*, Montréal, Agence d'Arc et Y. Mény et J.-C. Thoenig (1989). *Politiques publiques*, Paris, PUF.

des hémophiles canadiens avaient été infectés par le virus du sida (VIH) lors d'injections de produits anticoagulants². Au premier trimestre 1993, on recensait 153 cas de sida chez les hémophiles canadiens, dont 52 au Québec. À la même époque, le gouvernement canadien dénombrait, par ailleurs, 270 non-hémophiles contaminés par le VIH lors de transfusions postopératoires. Au premier trimestre 1993, 161 cas de sida post-transfusionnel avaient été déclarés à Santé et bien-être Canada, dont 47 au Québec³. Contrairement aux hémophiles dont la situation est relativement facile à appréhender statistiquement, il est difficile d'évaluer précisément le nombre de personnes contaminées à l'occasion d'une transfusion postopératoire. Certaines personnes probablement contaminées lors d'interventions chirurgicales ignorent toujours qu'elles ont été transfusées. Les chiffres officiels sont donc vraisemblablement inférieurs à la réalité. Les autorités médicales estiment le nombre réel de cas de sida postopératoires à plusieurs centaines, voire plusieurs milliers. Il en va de même pour le nombre d'infections au virus de l'hépatite C estimé à 12 000 au Canada en 1995⁴.

La tragédie du sang contaminé a directement frappé de nombreux Canadiens et leurs familles. Elle remet aussi en question le système de collecte et de distribution du sang au Canada. Ce système qui se réclamait jusqu'alors de la quasi-perfection a vu sa crédibilité et la confiance dont il jouissait auprès des patients et de l'opinion sérieusement ébranlées.

Pour faire suite aux recommandations du Sous-comité parlementaire des questions de santé déposées à la Chambre de communes en mai 1993, une commission d'enquête publique (Commission Krever, d'après le nom de son président, l'honorable Horace Krever) fut mise sur pied en janvier 1994 avec pour mandat d'examiner l'efficacité et la fiabilité du système canadien de collecte et de distribution du sang. La Commission Krever doit statuer, entre autres choses, sur la nature de la remise en question du

2. L'hémophilie est une affection hémorragique héréditaire provoquée par l'absence dans l'organisme de protéines indispensables à la coagulation du sang (facteurs antihémophiliques). Les hémophiles ont besoin d'injections régulières de facteurs antihémophiliques pour contrôler leurs saignements. La mise sur le marché des facteurs de coagulation dans les années 1970 a représenté une véritable libération pour les hémophiles canadiens qui étaient condamnés jusqu'alors à utiliser des cryoprécipités pour soigner leur maladie. Les cryoprécipités sont peu efficaces et leur utilisation compliquée ne permet pas un style de vie normal. Toutefois, ils comportent peu de risques d'infection contrairement aux concentrés de facteur de coagulation.
3. Rapport semestriel de la division VIH-sida, Bureau de l'épidémiologie des maladies transmissibles, Laboratoire de lutte contre les maladies, Santé et bien-être social Canada, janvier 1993.
4. Le virus de l'hépatite C se transmet de la même façon que le virus du sida. L'hépatite C peut causer la cirrhose et le cancer du foie.

système. Doit-on simplement remettre en question le processus de collecte et de distribution du sang et de ses dérivés ? Cela aboutirait à la recommandation d'une nouvelle réglementation à l'intérieur des normes existantes du système. Ou bien s'agit-il d'une remise en question des normes du système elles-mêmes, ce qui impliquerait des changements dans les statuts et les relations de pouvoir entre acteurs concernés.

Le mandat de la Commission Krever, qui devait prendre fin en 1995, a été prolongé jusqu'au printemps 1997, date à laquelle le juge Krever doit remettre son rapport final. On estime que la Commission aura alors dépensé 20 millions de dollars et entendu plusieurs milliers de témoignages.

2. Éléments du système d'approvisionnement en sang

Le système de collecte et de distribution du sang est une des principales composantes du régime de santé canadien. Ce système constitue un cas unique parmi ces dernières en ce sens qu'il est sujet à une réglementation nationale, en vertu de la *Loi fédérale sur les aliments et drogues*, tout en relevant des provinces et territoires pour son financement⁵.

Les acteurs

Le système canadien de collecte et de distribution du sang se compose de trois grandes catégories d'acteurs : les organismes de réglementation, les producteurs et les utilisateurs.

Les organismes de réglementation

Le Bureau des produits biologiques (BPB) assume le rôle de surveillant du système de production des produits sanguins. Relevant de Santé et bien-être social Canada, il a comme mandat de délivrer des permis pour les produits plasmatiques et de s'assurer de leur innocuité.

L'Agence canadienne du sang (ACS), ancien Comité canadien du sang (CCS), est un organisme fédéral sans but lucratif regroupant les ministres de la Santé des provinces et des territoires. L'agence a pour mission de « diriger, coordonner et financer les divers éléments du régime canadien du sang qui exigent une orientation nationale conformément aux principes établis par les ministres de la Santé pour l'utilisation thérapeutique du sang humain, des produits sanguins ou de leurs substituts⁶ ».

5. *Collecte de sang et préparation des composés sanguins*. Direction générale de la protection de la santé, Santé et bien-être social Canada, Ottawa, novembre 1992 p. 1.
6. Agence canadienne du sang, Rapport annuel, mars 1992, p. 1.

Les producteurs

La Société canadienne de la Croix-Rouge est considérée comme l'acteur dominant du système. Les activités pertinentes de la Croix-Rouge se divisent en deux grands services. D'une part, le recrutement de donneurs de sang et, d'autre part, le service transfusionnel. Le premier s'occupe de la sélection des donneurs bénévoles de sang et de plasma. Le deuxième, quant à lui, est responsable de la distribution du sang et des dérivés sanguins. Il est aussi responsable de l'achat des concentrés de facteurs de coagulation hors du Canada ainsi que de la qualité, du coût et du volume de tous les services contractés avec les divers fractionneurs.

Les fractionneurs

Il n'existe à l'heure actuelle aucun laboratoire capable de fractionner le plasma au Canada. Le plasma recueilli dans les différentes provinces et territoires est acheminé aux États-Unis pour y être fractionné par les laboratoires Miles, une filiale de Bayer Inc., puis retourné à la Croix-Rouge pour distribution au Canada. La Croix-Rouge a récemment créé une entité distincte de gestion, la Société canadienne de fractionnement de la Croix-Rouge. Cette société a entrepris la construction, très controversée, d'une usine canadienne de fractionnement en partenariat avec les laboratoires Miles.

Les utilisateurs

Ce sont les centres hospitaliers, les hôpitaux, l'Association des survivants de l'hépatite C et la Société canadienne d'hémophilie (SCH), organisation nationale chargée de représenter les intérêts des hémophiles canadiens. En 1993, la SCH faisait état de 1 700 hémophiles inscrits à ses centres de soin, dont 43 % d'hémophiles graves qui devaient être régulièrement traités (35 fois par an en moyenne). Si l'on inclut les patients non inscrits, il y avait environ 2 800 hémophiles canadiens, dont 700 au Québec.

Les normes

Le système canadien de collecte et de distribution du sang répond à quatre principes normatifs fondamentaux, à savoir :

- le volontariat en matière de dons,
- l'autosuffisance nationale en produits sanguins,
- le caractère non lucratif du système et la gratuité des produits sanguins,
- la suffisance et la sécurité des approvisionnements en sang et en produits sanguins.

Après l'affaire du sang contaminé, la Conférence des ministres provinciaux de la santé a adopté, en septembre 1989, trois nouveaux principes :

- l'innocuité de tout le sang, des produits sanguins et des fractions plasmatiques,
- la gestion efficace et rentable du système du sang au Canada,
- le maintien d'un programme national du sang⁷.

Pourquoi le sang ne peut être commercialisé au Canada ?

L'approvisionnement en sang peut s'organiser de trois façons différentes, chacune à partir d'un marché distinct. On peut en premier lieu organiser l'approvisionnement en sang sur la base du *marché privé*. C'est le cas aux États-Unis notamment où l'approvisionnement en sang, et plus particulièrement l'approvisionnement en dérivés du plasma, repose en partie sur les mécanismes marchands. Le sang et ses dérivés peuvent y être vendus comme n'importe quelle commodité. Un deuxième mode d'organisation possible d'approvisionnement en sang repose sur le marché *politique*. Dans le marché politique, les citoyens décident collectivement de produire des biens publics et appliquent ces décisions en imposant des pénalités aux récalcitrants. Mises à part les situations exceptionnelles (guerre, catastrophes naturelles), les gouvernements font rarement appel au marché politique pour l'approvisionnement en sang. Un système d'« impôt sur le sang » serait trop cher à administrer en regard des bénéfices espérés. Par ailleurs, la possibilité d'obliger les citoyens à donner leur sang se heurte à des obstacles moraux évidents. Une pratique plus réaliste, mais pas forcément plus recommandable moralement, consiste à cibler certaines populations (carcérale, militaire) pour des « dons captifs ». De telles pratiques sont considérées comme des crimes contre la personne par Amnistie internationale. Une troisième possibilité d'organisation de l'approvisionnement en sang repose sur le *marché charitable*, dans lequel les citoyens contribuent collectivement et de façon altruiste à l'intérêt public. Le système canadien d'approvisionnement en sang repose sur le marché charitable. D'une part, la norme de volontariat sur laquelle ce système repose interdit les dons forcés ou captifs. D'autre part, la norme de gratuité et de non-lucrativité interdit la commercialisation des dons sanguins, bien que cela ne soit pas illégal au sens strict.

La norme de non-lucrativité

Pour justifier la norme de gratuité et de non-lucrativité, on invoque souvent la nature particulière du sang. Le sang est un organe du corps humain,

7. Rapport du Comité permanent de la Santé et du Bien-être social, des Affaires sociales, du troisième âge et de la condition féminine. *Tragédie et enjeu : la transfusion sanguine au Canada et le VIH*, p. 5-6.

habituellement considéré comme quelque chose de différent d'une simple commodité marchande dont on peut tirer un profit personnel. Nombreux sont ceux qui pensent que le sang ne doit pas être vendu et qu'il ne peut que faire l'objet d'un don gratuit. Un don de sang fait souvent la différence entre la vie ou la mort pour le receveur. Dans un tel cas, le receveur ne peut s'offrir le luxe de « magasiner » pour comparer avec les produits concurrents et dénicher l'occasion unique.

Le sang est aussi utilisé dans la fabrication de nombreux produits dérivés. À l'heure actuelle, moins de 20 % des dons volontaires sont utilisés pour les transfusions des éléments cellulaires du sang frais. La majeure partie du sang collecté est « fractionnée » en produits dérivés, comme l'albumine, l'immunoglobuline ou les facteurs de coagulation utilisés par les hémophiles. Une pratique de plus en plus courante consiste aussi à prélever seulement du plasma chez les donneurs. La collecte et la fabrication de ces produits dérivés font appel à des procédés techniques très élaborés, à un stade industriel, donc onéreux. Le marché du fractionnement est un marché international, en grande partie contrôlé par un petit nombre de firmes pharmaceutiques multinationales. Leurs produits se font concurrence et possèdent des marques de commerce ; ils ont donc bien plus l'apparence de produits commerciaux que le sang frais. Les utilisateurs sont généralement bien informés sur la nature de ces produits, ils peuvent donc exercer un choix lors de leur décision d'achat de la même manière que les consommateurs de produits commerciaux courants. Toutefois, une considération importante demeure toujours présente chez les consommateurs de produits de fractionnement : leur survie peut dépendre des produits qu'ils utilisent. Ils sont donc dans une situation qui ne ressemble pas vraiment à une transaction commerciale ordinaire.

De nombreuses personnes pensent, au contraire, que le sang peut s'échanger librement sur le marché privé. Un don de sang peut faire la différence entre la vie et la mort pour le receveur. Un tel don devrait logiquement avoir une grande valeur commerciale. Si l'on paye le personnel médical qui administre les transfusions sanguines, pourquoi ne payerait-on pas les donneurs eux-mêmes ? Cette question a fait et fera encore longtemps l'objet d'un vaste débat. Dans un ouvrage célèbre⁸, Richard Titmuss a pris une position tranchée en faveur d'un système d'approvisionnement organisé selon les règles du marché charitable. Sur le plan normatif, Titmuss oppose de façon systématique le marché charitable générateur d'altruisme au marché privé générateur d'hostilité. Par ailleurs, il se base sur un ensemble

8. R. Titmuss (1971). *The Gift Relationship : From Human Blood to Social Policy*, New York, Allen & Unwin.

de données empiriques pour démontrer que le système d'approvisionnement commercial des États-Unis est moins efficace et plus coûteux que le système britannique fondé sur les dons gratuits.

L'altruisme est, bien sûr, préférable, en théorie, à l'hostilité. Cependant, le choix entre les deux méthodes d'approvisionnement en sang n'est pas aussi simple et tranché que ne le veut Titmuss. Une relation marchande n'exclut pas la sympathie pour le receveur ou même l'altruisme. Ainsi Kenneth Arrow⁹ a démontré qu'en théorie les dons gratuits peuvent coexister et s'épanouir en présence de dons commerciaux. Une telle coexistence s'observe, d'ailleurs, en pratique dans de nombreux pays. Par ailleurs, le marché charitable se révèle moins parfait que ne le pense Titmuss une fois qu'il est confronté aux réalités concrètes. L'absence de signalisation par les prix peut conduire à l'utilisation inefficace des ressources et au gaspillage. Un autre argument en faveur d'un système marchand d'approvisionnement en sang est fréquemment avancé par les économistes. Cet argument repose sur la simple observation que la demande en sang excède ce que l'on est capable d'offrir avec les dons exclusivement gratuits dans tous les pays industrialisés. L'offre non commerciale (c'est-à-dire l'offre lorsque le prix du sang est fixé à zéro) demeure stable dans ces pays (les donateurs bénévoles représentent environ 5 % de la population en moyenne) alors que la demande s'accroît rapidement au rythme des progrès dans les techniques médicales et opératoires. Le déficit risque donc de s'aggraver dans le futur. Ce déficit sanguin pourrait facilement être comblé en faisant appel à la loi de l'offre et de la demande, par voie de commercialisation des dons de sang et de plasma.

Une autre façon de combler le déficit consisterait à recruter sensiblement plus de donateurs bénévoles. Un effort accru dans le recrutement de nouveaux donateurs bénévoles est, bien sûr, souhaitable et possible. Il s'agit toutefois d'une proposition impliquant des dépenses considérables en termes d'organisation, de coûts de recrutement et de publicité. En fait, compte tenu des dépenses actuelles engagées par la Croix-Rouge au poste du recrutement des donateurs bénévoles, il ne semble pas y avoir d'avantage financier net lié à un système d'approvisionnement fondé exclusivement sur les dons gratuits. À la différence des autres activités de la Croix-Rouge, largement subventionnées par les programmes charitables locaux, le recrutement des donateurs bénévoles est presque entièrement financé par des subventions gouvernementales. Les dépenses qu'occasionnerait un effort accru de la Croix-Rouge dans le recrutement des donateurs bénévoles

9. K. Arrow (1971). « Gifts and Exchange », *Philosophy and Public Affairs*, vol. 1.

viendraient simplement s'ajouter aux budgets provinciaux et fédéral de la santé, déjà lourdement grevés.

La norme d'innocuité des approvisionnements

Le principe de la non-lucrativité des dons de sang, fermement ancré dans le système transfusionnel canadien, repose aussi sur l'idée que le sang commercial est moins sécuritaire que le sang bénévole. Les transfusions sanguines comportent des risques de transmission de maladies virales, telles que la maladie de Chagas, la malaria ou l'hépatite virale et, plus récemment, le sida et l'hépatite C. Selon Richard Titmuss, le sang commercial serait moins sécuritaire que le sang bénévole parce que les donneurs commerciaux sont incités à cacher la vérité sur leur état de santé lorsqu'ils vendent leur sang, mais pas les donneurs bénévoles. Par ailleurs, les donneurs commerciaux auraient tendance à se trouver plus fréquemment parmi les groupes à risques élevés (utilisateurs de drogues intraveineuses, par exemple) que les donneurs bénévoles. En somme, le système marchand serait incapable de produire la franchise nécessaire aux dons de sang.

La thèse des échecs marchands telle que Titmuss l'applique à l'approvisionnement en sang a fait l'objet de nombreuses critiques. En particulier, Ruben Kessel¹⁰, en se basant sur des cas précis¹¹, a soutenu qu'il n'y a pas de lien de cause à effet entre sang contaminé et commercialisme. Il existe une réserve potentielle abondante de donneurs commerciaux dont le sang est sécuritaire. La façon la plus efficace de puiser dans cette réserve potentielle est d'établir un système commercial de collecte de sang. S'il faut réglementer l'approvisionnement en sang, il faut le faire non pas en interdisant les dons commerciaux mais, au contraire, en incitant les gens capables et désireux de le faire, à vendre du sang qui ne présente aucun risque de contamination.

En outre, selon Kessel, le phénomène du sang contaminé ne trouve pas sa source dans la prétendue insuffisance du marché privé mais bien plutôt dans le système légal qui vise à défendre les intérêts de la profession médicale aux dépens des patients. Le corps médical et la Croix-Rouge défendent jalousement l'idée que le sang est un service gratuit, pas un produit commercial. Par sa nature de don gratuit, le sang bénéficie d'un statut juridique spécial. Selon ce statut, la responsabilité commerciale du

10. R. Kessel (1974). « Transfused Blood, Serum Hepatitis, and the Coase Theorem », *The Journal of Law and Economics*, vol. 17.

11. Un exemple célèbre est la clinique Mayo de Rochester, Minnesota. Cette clinique est réputée pour la sécurité des transfusions sanguines. Elle s'approvisionne pourtant exclusivement en sang commercial.

donneur ou du transfuseur ne peut être engagée en cas de contamination par transfusion. Le plaignant doit prouver devant la cour qu'il y a eu négligence criminelle, ce qui est infiniment plus difficile que de prouver la responsabilité commerciale. Les règles juridiques en matière de responsabilité des transfuseurs n'ont pas de base normative solide. Ces règles persistent en raison des pressions exercées par la profession médicale sur les gouvernements. En somme, selon Kessel, le problème du sang contaminé résulte non pas du fait que l'approvisionnement en sang est trop commercialisé mais plutôt du fait qu'il n'est pas assez commercialisé. Si les médecins et les hôpitaux pouvaient être jugés responsables pour des transfusions de sang contaminé, les banques de sang s'appliqueraient sérieusement à exclure les donneurs à risque et le système dans son ensemble ferait tout en son pouvoir pour s'assurer de l'innocuité des transfusions sanguines.

3. La norme d'innocuité face à la menace du SIDA

Le débat sur l'innocuité du sang transfusé a acquis une nouvelle urgence à l'occasion de la tragédie du sang contaminé par le VIH et par l'hépatite C. Le Sous-comité des questions de santé et la Commission Krever ont entendu de nombreux témoignages contradictoires à ce sujet. Avant d'analyser ces témoignages, il est utile de rappeler que la protection de l'approvisionnement en sang constitue l'objectif essentiel de la politique canadienne du sang, sa finalité absolue. Cet objectif est défini sur la base d'une doctrine scientifiquement établie qui se fonde sur l'idée qu'il existe trois niveaux fondamentaux de sécurité transfusionnelle, trois « lignes de défense » contre la menace du sang contaminé, à savoir :

1. La collecte du sang par la *sélection préalable des donneurs* au moyen d'interrogatoires, complétés par des examens cliniques.
2. Le *dépistage systématique* des dons de sang par l'usage de tests biologiques destinés à écarter les échantillons contaminés.
3. L'*inactivation virale des produits sanguins* par la technique du chauffage. Cette technique n'est utilisable que pour les dérivés plasmatiques, c'est-à-dire, en ce qui nous concerne, les facteurs antihémophiliques.

Ces trois techniques de prévention se distinguent sous plusieurs aspects. En premier lieu, il existe entre elles un ordre logique, allant de l'amont (la collecte) à l'aval (la transfusion). Cet ordre est aussi un ordre hiérarchique. En effet, les tests de dépistage biologique comportent toujours une marge d'erreur irréductible ; en outre, ils se heurtent à l'existence d'une phase présérologique muette, pendant laquelle la présence du virus du sida ne peut être détectée dans les échantillons contaminés. Les techniques d'inactivation virale par chauffage, quant à elles, ne sont pas efficaces à 100 %. En conséquence, la qualité de la sélection clinique apparaît détermi-

nante. Se situant en amont, elle permet, en réduisant autant que possible la contamination du sang collecté, de garantir l'efficacité et la sécurité des deux autres techniques. Cela est particulièrement vrai de la transfusion des produits labiles (c'est-à-dire les éléments cellulaires du sang et le plasma frais) lors d'opérations chirurgicales puisqu'il n'existe pas d'inactivation virale de ces produits.

La sélection clinique des donneurs constitue donc la clé de voûte du dispositif de sécurité sanguine au regard de la contamination post-transfusionnelle. À l'inverse – et c'est notre deuxième distinction –, la sélection clinique des donneurs de sang n'est pas vraiment pertinente en matière de contamination des hémophiles. En effet, la fabrication des facteurs de coagulation du sang repose sur la technique du poolage qui consiste à mélanger le plasma provenant de plusieurs milliers de dons afin d'augmenter l'efficacité du raffinage (fractionnement) du plasma. Il suffit qu'un seul don contaminé entre dans la préparation d'un lot de produits de coagulation pour que celui-ci soit totalement contaminé. Or, quelle que soit la qualité de la sélection clinique des donneurs, elle ne peut être, par définition, efficace à 100 %. Un certain nombre de dons contaminés seront inévitablement prélevés. Compte tenu du procédé de fabrication par regroupement, il existe donc un risque thérapeutique incompressible de contamination des hémophiles par le virus du sida. Seules les techniques du dépistage du VIH et du chauffage des produits antihémophiliques permettent de diminuer ce risque thérapeutique.

Il convient d'opérer une troisième distinction entre les techniques de dépistage et de chauffage, d'une part, et la sélection clinique des donneurs, d'autre part. Le dépistage et le chauffage des concentrés sanguins font appel à des procédés techniques très élaborés. L'emploi de ces techniques est financé et réglementé par l'État. Par ailleurs, le dépistage et le chauffage représentent l'élément fixe du bouclier protecteur mis en place par le système de transfusion contre la menace du sida. À l'inverse, la sélection clinique des donneurs renvoie à la médecine praticienne, c'est-à-dire la médecine « à mains nues », dépouillée de son appareil technologique. Elle représente l'élément variable du bouclier protecteur, qui traduit le degré d'efficacité des pratiques médicales.

Le tableau 1 établit la chronologie des principales décisions du système canadien de transfusion entre 1983, moment où l'on a pris conscience de la gravité de la contamination par le VIH, et 1986, lorsque le dépistage biologique et l'inactivation virale par chauffage ont été systématiquement appliqués pour la première fois au Canada. À l'examen de cette chronologie, un certain nombre de questions se posent concernant la contamination des hémophiles, d'une part, et la contamination post-transfusionnelle, d'autre part.

Tableau 1
Chronologie des décisions du système transfusionnel canadien

Octobre 1982	Le Centre for Disease Control signale trois cas de sida chez les hémophiles américains.
Mars 1983	La Croix-Rouge annonce que certaines personnes qui pourraient être atteintes du sida devraient s'abstenir de donner du sang.
Mai 1983	Découverte en France du virus qui serait un agent causal du sida. Un virus semblable est découvert aux États-Unis en mai 1984. Ce virus sera baptisé VIH en 1986.
Mai 1984	La Croix-Rouge publie un dépliant proposant l'exclusion volontaire de donneurs de sang à risque. Cette exclusion ne couvre pas les homosexuels.
Mai 1984	Publication dans la revue <i>Science</i> d'un article décrivant un test de détection du VIH dans le sérum sanguin des malades atteints du sida.
Septembre 1984	Publication par <i>The Lancet</i> d'une étude du laboratoire Cutter confirmant l'efficacité du traitement thermique des concentrés sanguins.
Octobre 1984	Réunion du sous-comité consultatif du CCS sur les questions de disponibilité des produits anticoagulants. Des pressions s'exercent sur la Croix-Rouge pour qu'elle reconnaisse l'efficacité du traitement thermique.
Octobre 1984	Le CCN-SIDA crée un groupe d'étude sur le test de dépistage au Canada du rétrovirus lié au sida.
Novembre 1984	Une directive du BPB n'autorise désormais que les produits chauffés. La directive recommande à la Croix-Rouge le remplacement des produits non chauffés le plus tôt possible.
Novembre 1984	La Croix-Rouge décide d'acheminer chez Cutter tout le plasma frais congelé produit au Canada. Elle demande, cependant, à Connaught de continuer à lui fournir jusqu'au 31 mars 1985 des produits non chauffés à partir du plasma dont elle dispose déjà.
Décembre 1984	Conférence consensuelle réunissant tous les intervenants du système de distribution de produits sanguins. La conférence adopte le principe de la mise en place d'une période de transition à partir du 1 ^{er} mai 1985, au cours de laquelle les produits chauffés seront distribués en priorité aux enfants et hémophiles «vierges» en attendant le remplacement intégral des produits non chauffés au 1 ^{er} juillet 1985.
Décembre 1984	L'éditorial de la revue <i>The Lancet</i> recommande de ne plus distribuer que des concentrés de facteur VIII chauffés.
Février 1985	Le gouvernement australien autorise la commercialisation du premier test de dépistage du VIH dans le sang. Le gouvernement américain autorise le premier test de dépistage aux États-Unis le mois suivant.
Mars 1985	Le premier approvisionnement de facteurs anticoagulants chauffés du laboratoire Cutter est distribué par le BPB pour la vente au Canada.
Avril 1985	Début des opérations de dépistage systématique en Australie. Mise en vente des premières trousse de dépistage du VIH au Canada.

Tableau 1 (suite)	
Chronologie des décisions du système transfusionnel canadien	
1 ^{er} mai 1985	La Croix-Rouge présente son plan de mise en œuvre du dépistage au CCS. Le plan, approuvé par le CCS le mois suivant, prévoit une mise en œuvre de 12 semaines après approbations administratives et financières.
Juin 1985	Le CCS est averti que le plan de dépistage ne sera pas approuvé par les gouvernements provinciaux tant que des centres de dépistage ne seront pas mis en place dans toutes les provinces.
Juillet 1985	Début de la phase de transition au terme de laquelle tous les produits non chauffés sont retirés du marché.
Juillet 1985	Rencontre consensuelle des représentants provinciaux au terme de laquelle le plan de dépistage est approuvé par les membres du CCS, sauf l'Ontario, qui l'approuve le mois suivant.
Novembre 1985	Les dons de sang frais sont désormais soumis à une épreuve de dépistage systématique.
1986	La Croix-Rouge resserre les critères de sélection des donneurs de sang et pose à chacun d'eux des questions directes sur leur mode de vie et les facteurs de risque.
Source: <i>Tragédie et enjeu: la transfusion sanguine au Canada et le VIH, op. cit.</i> , p. 37-44.	

La contamination des hémophiles

Plusieurs questions sont liées au rôle joué par la Croix-Rouge dans la mise en place du dépistage sanguin et le remplacement des stocks de concentrés de facteur antihémophilique par des produits chauffés, notamment en ce qui concerne :

1. La longue période d'élaboration par la Croix-Rouge de son plan de mise en œuvre du dépistage, période allant de mai 1984, moment où la revue *Science* a publié les résultats d'une épreuve de laboratoire sur les anticorps du VIH, jusqu'à mai 1985, date à laquelle la Croix-Rouge a présenté son plan de mise en œuvre au Comité canadien du sang.
2. Le financement du plan de mise en œuvre de la Croix-Rouge. Il a fallu trois mois au CCS pour approuver ce financement. La réunion consensuelle des représentants provinciaux de juillet 1985 présente un intérêt tout particulier à ce sujet. En effet, il s'est écoulé presque un mois entre la tenue de cette réunion et l'approbation finale du plan de la Croix-Rouge. L'Ontario, en reportant sa décision, a causé une bonne part de ce retard.
3. La lenteur du passage des produits chauffés dans le système transfusionnel canadien. En réponse aux demandes de la SHC visant à accélérer la mise en œuvre du dépistage, la Croix-Rouge fait valoir la décision de la conférence consensuelle du 10 décembre 1984 selon

laquelle la distribution de produits chauffés ne commencera qu'à compter du 1^{er} mai 1985.

4. La non-utilisation de produits de remplacement (cryoprécipités) entre novembre 1984 et juillet 1985, alors que ces produits étaient disponibles.

Selon le témoignage de son ancien secrétaire général devant le Sous-comité parlementaire, la responsabilité de la Croix-Rouge en matière de contamination des hémophiles ne saurait être engagée. La Croix-Rouge repose son argument sur deux considérations. En premier lieu, les techniques de dépistage et de chauffage des produits de coagulation représentent l'élément fixe du bouclier protecteur mis en place par le système de transfusion contre la menace du sang contaminé. Les mêmes techniques de dépistage et de chauffage ont été employées à la même époque par la plupart des pays occidentaux, les fréquences de contamination des hémophiles sont donc relativement homogènes dans tous les pays ayant utilisé ces techniques (voir les chiffres de la cinquième colonne « Pourcentage de sida chez les hémophiles » dans le tableau 2).

Deuxièmement, la Croix-Rouge a géré la crise de la contamination des hémophiles de façon optimale, en appliquant un schéma de décision rationnelle. Diverses options ont été formulées à mesure que l'on réalisait des progrès dans l'identification du VIH et dans la prévention du sida, chacune de ces options produisant des conséquences qui ont été évaluées en termes de résultats par rapport à des coûts, et de bénéfices par rapport à des inconvénients, mesurés sur la base de l'objectif défini au préalable. On a opéré des choix à partir de critères d'optimalité, choix qui ont fait l'objet d'application aussi rapidement qu'il était possible. Il est facile de porter des accusations à la lumière d'informations acquises rétrospectivement. En 1984 et 1985, la Croix-Rouge a effectué des choix en se basant sur des informations disponibles à l'époque. Ces choix étaient faits en tenant compte des risques relatifs. Ainsi, en ce qui concerne la controverse sur le chauffage des facteurs de coagulation, les agents décideurs faisaient face à deux risques simultanés : l'utilisation des produits non chauffés en attendant que les dérivés chauffés soient disponibles sur le marché comportait un risque de contamination par le sida, mais le retour à l'utilisation des cryoprécipités risquait d'augmenter le taux de mortalité ou d'incapacité des hémophiles par hémorragie. Ces options comportaient chacune un risque, et il était rationnel, dans l'état des connaissances à l'époque, d'opter pour l'utilisation de dérivés du plasma, même s'ils n'étaient pas chauffés¹².

12. La SCH, dans son bulletin *Hemophilia Today* d'août 1985, déconseillait aux hémophiles d'abandonner l'utilisation des dérivés du plasma jugeant que les risques associés à une telle utilisation étaient moindres que ceux associés à l'absence de soins ou à l'utilisation des cryoprécipités.

Tableau 2
Cas de sida adultes/enfants cumulés par pays et
par voie de transmission

Pays	Nombre total d'hémophiles	Hémophiles (1)	Transfusés (2)	Population en millions d'habitants	% de sida hémophiles	% de sida transfusés pour 100 000 habitants	Rapport (1)/(2)	Taux de sida iatrogène sida pour 100 000 habitants
Belgique	990	5	76	9,9	0,5	0,76	1/15	0,81
Pays-Bas	1 500	42	28	15,0	2,8	0,18	3/2	4,7
Royaume-Uni	5 750	345	72	57,5	6,0	0,12	5/1	7,2
Allemagne	6 190	370	176	61,9	6,0	0,28	2/1	8,8
Italie	5 770	175	220	57,7	3,03	0,38	1/1	6,8
Espagne	3 890	396	185	38,9	10,2	0,47	2/1	14,9
France	5 670	315	1 182	56,7	5,55	2,08	1/4	26,3
CE sauf France	27 050	1 475	870	270,05	5,45	0,32	2/1	8,7
Québec	700	52	47	7,0	7,43	0,67	1/1	14,3
Canada sauf Québec	2 100	101	114	21,0	4,8	0,54	1/1	10,2

Sources: Rapport du Centre européen pour la surveillance épidémiologique du sida, mars 1993.
 Rapport de la division VIH-sida, Bureau de l'épidémiologie des maladies transmissibles, Laboratoire de lutte contre les maladies, Santé et bien-être social Canada, janvier 1993 (Canada) et mars 1993 (Québec).

Une troisième considération a été évoquée pendant les débats devant la Commission d'enquête publique, lorsque le juge Horace Krever a demandé au secrétaire général de la Croix-Rouge pourquoi « une organisation humanitaire vouée au soulagement des souffrances et sensible au désarroi des êtres humains avait toujours refusé de s'excuser auprès des milliers de Canadiens contaminés ». Le juge Krever a laissé entendre, à cette occasion, que la Croix-Rouge ne pouvait présenter des excuses, car cela aurait pu constituer un aveu de culpabilité qui aurait fait perdre la protection accordée par sa police d'assurance¹³.

Les médias ont aussi présenté l'affaire du sang contaminé en termes de décisions rationnelles. La version médiatique des événements est, toutefois, différente de celle de la Croix-Rouge, puisque l'affaire y est souvent présentée comme le produit d'une ou de plusieurs erreurs ayant entraîné des résultats pervers, c'est-à-dire un retard évitable par rapport à un calendrier

13. A. Picard (1995). « Insurance Policies Played a Pivotal Role in Blood Scandal... », *The Globe and Mail*, 27 novembre, p. A3.

optimal¹⁴. Voyons, à titre d'exemple, deux « erreurs » qui ont été imputées à la Croix-Rouge et au Bureau des produits biologiques en ce qui concerne le dépistage et le chauffage des produits sanguins.

Le dépistage

En avril 1985, l'agent infectieux à l'origine du sida avait été identifié ; à la même date, on disposait d'un test de dépistage de cet agent dont l'application avait été approuvée par le Comité canadien du sang (CCS). Cependant, ce n'est pas avant novembre 1985 que les tests de dépistage du VIH ont été appliqués à tous les dons de sang recueillis dans les diverses régions du pays. Le retard dans la mise en place du test de dépistage et du chauffage des produits antihémophiliques serait responsable d'un certain nombre de contaminations qui auraient pu être évitées.

Pour estimer, de façon comparative, la part de contamination due à ce retard, nous avons régressé les taux de contamination des hémophiles observés dans divers pays dans les premiers mois de 1993 (voir tableau 2) contre le nombre de mois de retard dans la mise en place du test de dépistage dans chacun de ces pays, mesuré à partir de la base zéro, avril 1985, la date de mise en place du dépistage systématique en Australie (voir tableau 3).

Les résultats d'estimation obtenus par la méthode des moindres carrés révèlent une corrélation positive de forte intensité (0,92) entre le retard de la mise en place du dépistage et la contamination chez les hémophiles en 1993.

Sida des hémophiles (%)	= 3,1	+ 0,33 mois de retard	$R^2 = 0,85$
	(0,90)	(0,05)	

La constante dans l'équation de régression (3,1 %) représente la part des contaminations des hémophiles survenues entre 1981 et 1984. Ces contaminations étaient inévitables dès lors que la technique du poolage était utilisée. La seule façon d'éliminer ce risque thérapeutique était de ne plus avoir recours au poolage et de revenir à l'utilisation des cryoprécipités. C'est d'ailleurs en Belgique, seul pays occidental à n'avoir jamais utilisé le poolage que l'on observe la plus faible proportion d'hémophiles contaminés

14. Voir, par exemple, le dossier présenté par L'Actualité médicale, le 9 juin 1993, ainsi que le document de la Société canadienne d'hémophilie Hemophilia Catastrophe Relief, Montréal, août 1988. Voir aussi deux ouvrages importants écrits par des journalistes : J. McDuff (1995). *Le sang qui tue : l'affaire du sang contaminé au Canada*, Montréal, Éditions libre expression et A. Picard (1996). *The Gift of Death : Confronting Canada's Tainted Blood Tragedy*, Toronto, Harper-Collins.

Tableau 3
Dépistage obligatoire du VIH chez les donateurs bénévoles

Avril 1985	Australie
Mai 1985	Pays-Bas, Norvège
Juillet 1985	Autriche, Italie
Août 1985	France, Belgique, États-Unis
Octobre 1985	Royaume-Uni, Allemagne
Novembre 1985	Canada
Janvier 1986	Danemark, Finlande
Mai 1986	Suisse
Février 1987	Espagne

Source : *La crise du système transfusionnel français*. Rapport de la Commission d'enquête du Sénat, Paris, Economica, p. 27.

(0,5 %). Le coefficient de régression (significatif à $\alpha = 0,01$ comme en témoigne l'erreur type entre parenthèses) représente, quant à lui, la part des retards dans la mise en place du test de dépistage, c'est-à-dire la part des contaminations qui auraient pu être évitées dans chacun des pays si le dépistage y avait été mis en place plus tôt. Selon notre estimation, la fréquence de contamination des hémophiles augmente de un tiers de point pour chaque mois additionnel de retard dans le dépistage obligatoire du VIH.

Au Canada, le dépistage généralisé du VIH a été mis en place en novembre 1985, c'est-à-dire six mois après la date zéro (avril 1985). Un bref calcul permet de conclure que, à partir des coefficients d'estimation obtenus, 16 contaminations au Québec (et 48 pour le reste du Canada) seraient attribuables au seul retard dans la mise en place du test de dépistage¹⁵.

On observe un retard semblable dans le dépistage de l'hépatite C, qui ne fut mis en place au Canada qu'en 1990, après que le Bureau des produits biologiques eut homologué un test jugé suffisamment fiable. Pourtant, des tests « substituts, permettant d'exclure les donateurs infectés par le virus de l'hépatite C étaient disponibles aux États-Unis depuis 1986. En 1988, le Bureau des produits biologiques, en accord avec la Croix-Rouge, avait décidé

15. Ces chiffres représentent les résultats d'une estimation statistique sur la base de certains postulats. Nous n'avons nullement la prétention de croire qu'ils traduisent une réalité.

de ne pas utiliser ces tests, estimant que leur fiabilité devait d'abord être établie par les laboratoires du gouvernement canadien. Selon le témoignage de la porte-parole de la SCH devant la Commission Krever, plusieurs milliers de Canadiens auraient été infectés par l'hépatite C à cause de cette décision.

Le chauffage des produits sanguins

Dans son éditorial de décembre 1984, la revue *The Lancet* soulignait que « le danger représenté par le sida justifie une approche pragmatique et il paraît donc sensé de ne plus distribuer que des concentrés chauffés de facteur VIII ». Les rédacteurs de l'éditorial du *Lancet* insistaient, par ailleurs, sur le fait « qu'il serait injustifiable de prescrire des préparations pouvant transmettre le virus du sida alors qu'apparemment des produits plus sûrs sont disponibles ». Ce pragmatisme paraît avoir été partagé par les grandes firmes de fractionnement, le laboratoire Cutter en particulier, qui ne fabriquait plus que des concentrés chauffés depuis 1983, ainsi que la Fondation nationale américaine des hémophiles, qui recommandait, dès octobre 1984, aux médecins prescripteurs de « passer aux produits chauffés ». Dès la fin de 1984, l'inactivation par chauffage est donc perçue de manière empirique, comme une protection contre le VIH par certains intervenants importants à l'étranger. C'est dans ce contexte général qu'il convient d'apprécier les conditions dans lesquelles on est passé des concentrés de facteur de coagulation non chauffés aux produits chauffés au Canada. Or, force est de constater, qu'on a attendu jusqu'à juillet 1985 pour que tous les concentrés de facteur de coagulation disponibles au Canada soient chauffés¹⁶.

Rétrospectivement, il apparaît que la Croix-Rouge, placée en situation de choix entre trois options possibles (statu quo, transition rapide vers les produits chauffés, utilisation de cryoprécipités), n'a pas opéré un véritable choix en considérant des critères objectifs, mais s'est contentée de mettre à la disposition des patients des cryoprécipités, des concentrés de produits antihémophiliques non chauffés et, à partir du printemps 1985, des produits chauffés, le choix entre ces différents traitements étant souvent laissé aux médecins traitants.

Dans son témoignage devant le Sous-comité parlementaire, la Société canadienne de l'hémophilie (SCH) apporte un éclairage différent sur la contamination des hémophiles. Selon le témoignage de David Page, ancien président de la SCH, c'est le recours accru au plasma américain qui est la

16. Les débats devant la Commission Krever ont révélé que certains centres de transfusion continuèrent de distribuer leurs réserves de produits non chauffés jusqu'à ce que l'ordre de ne plus les utiliser entre en vigueur alors que les produits chauffés étaient disponibles.

cause la plus importante du taux élevé d'infection au VIH chez les hémophiles canadiens. Il s'agit ici d'une explication en termes d'échec marchand. Aux États-Unis, l'approvisionnement en sang et en produits sanguins est en partie commercialisé. Au Canada, en revanche, la Croix-Rouge, qui détient le monopole de l'approvisionnement et de la distribution en sang a toujours soutenu que le caractère non lucratif du système de collecte de sang est la garantie de la qualité de l'approvisionnement sanguin.

Au début des années 1980, une grande partie de l'approvisionnement canadien en plasma provenait des États-Unis. Selon David Page, ce plasma comportait des risques importants de contamination virale. À l'appui de sa thèse reposant sur les échecs marchands, la SCH a présenté des statistiques indiquant que la tragédie du sida chez les hémophiles a été largement évitée dans les pays où les facteurs antihémophiliques provenaient de sources domestiques non commerciales, mais pas dans les pays importateurs de plasma commercial (voir tableau 4).

Ce raisonnement a conduit la SCH à soutenir que la contamination des hémophiles canadiens aurait pu être évitée avec un système d'autosuffisance nationale fondée sur le bénévolat. Cette prise de position, d'ailleurs partagée par la Croix-Rouge, manque toutefois de logique et de vraisemblance. La constatation que le plasma importé, étant du plasma rémunéré, a produit des concentrés dangereux est probablement juste, mais cela ne permet en rien de conclure que l'autosuffisance nationale aurait garanti des produits sûrs. L'exemple de la France, où le taux de contamination des hémophiles est relativement élevé bien que la quasi-totalité des produits coagulants soient issus de sources domestiques, démontre que l'autosuffisance nationale ne protège pas nécessairement les hémophiles contre les

Pays	Population hémophile	% d'hémophiles séropositifs	Taux de dépendance en concentrés importés
Espagne	2 700	82%	90%
Angleterre	5 000	24%	20%
Pays-Bas	1 200	17%	15%
Norvège	350	7%	0% depuis 1983
Belgique	800	4%	0%
Canada	2 300	43%	45%

Source: *Hemophilia Catastrophe Relief*, Société canadienne d'hémophilie, Montréal, 1988.

risques d'infection¹⁷. Dans un système autosuffisant, la contamination des hémophiles dépend étroitement de la sécurité transfusionnelle nationale. Les hémophiles canadiens auraient-ils été mieux protégés contre la menace du sida si le Canada avait été autosuffisant en concentrés sanguins ? La performance du système canadien en matière de sécurité transfusionnelle soulève des doutes sur cette question.

La contamination post-transfusionnelle

Comme nous l'avons vu précédemment, au cours des premières années suivant l'identification du VIH, et en l'absence de tests de dépistage et de procédés d'inactivation efficaces, la sécurité transfusionnelle ne pouvait être assurée que par la sélection préalable des donneurs. Par ailleurs, la sélection efficace des donneurs constitue toujours le rempart essentiel du dispositif de sécurité en matière de contamination post-transfusionnelle. La sélection des donneurs peut s'effectuer soit par l'information directe des donneurs recensés, en invitant les donneurs à risque à s'auto-exclure, soit par un questionnaire lors de la collecte. En se reportant au tableau 2 « Cas de sida cumulés par pays et par voie de transmission », on observe que les taux d'infection iatrogène¹⁸ au Canada et au Québec (10 pour 100 000 habitants et 14 pour 100 000 habitants respectivement) ne sont pas sensiblement différents des taux dans les pays de la Communauté européenne, Belgique et France mises à part (environ 9 pour 100 000 habitants)¹⁹. On est toutefois frappé par l'ampleur relative de la contamination post-transfusionnelle par rapport à la contamination chez les hémophiles au Canada et au Québec. Dans les deux cas, la contamination par le VIH attribuable à l'injection de facteurs anticoagulants chez les hémophiles est à peu près proportionnelle à la contamination attribuable aux transfusions postopératoires (1/1) alors qu'en Europe (sans compter la Belgique et la France), le taux moyen de sida post-transfusionnel est inférieur de moitié au taux de sida chez les hémophiles.

Le taux élevé de contaminations post-transfusionnelles au Canada soulève de graves questions sur le fonctionnement du système canadien de collecte du sang. À l'examen des données du tableau 2, on peut se demander

17. Sur la crise du système d'approvisionnement sanguin en France, voir en particulier M. Setbon (1993). *Pouvoir contre sida*, Paris, Seuil.
18. On entend par iatrogène une maladie provoquée par l'activité médicale. Ici, il s'agit de contaminations par le VIH dues à l'injection de facteurs antihémophiliques, d'une part, et aux transfusions sanguines lors d'opérations chirurgicales, d'autre part.
19. En Belgique, le taux de sida iatrogène exceptionnellement bas s'explique par le très petit nombre de cas de sida chez les hémophiles. En revanche, le taux très élevé d'infection iatrogène observé en France est dû surtout à la contamination post-transfusionnelle.

si le système canadien de collecte de sang et de sélection des donneurs, lorsqu'il a dû faire face au sida, a su réagir avec la rigueur et la souplesse qui auraient été nécessaires pour protéger les patients contre l'infection au VIH. Certains témoignages devant le Sous-comité des questions de santé ont mis en question les efforts déployés par la Croix-Rouge pour exclure les donneurs à hauts risques.

Les premières mesures de sécurité préventives furent définies et mises en œuvre par la Croix-Rouge au printemps 1984. Une campagne d'information à l'intention des donneurs fut aussi entreprise à ce moment-là. Les questionnaires administrés aux donneurs portaient, entre autres choses, sur l'usage de drogues intraveineuses, l'hépatite et les symptômes du sida ; toutefois, la Croix-Rouge décida de ne pas inclure de questions concernant l'orientation sexuelle des donneurs. Par comparaison, l'information des donneurs britanniques avait été assurée dès septembre 1983 par l'envoi direct à domicile d'une brochure invitant les donneurs à risque à ne pas donner leur sang. Les hommes homosexuels étaient inclus parmi les donneurs à risque. Par ailleurs, les centres de transfusions administraient des questionnaires détaillés et adaptés aux spécificités locales des populations.

Une nouvelle brochure encore plus explicite devait remplacer la précédente au cours de l'année 1984. Elle incluait les bisexuels dans la population à risque et insistait sur les relations homosexuelles antérieures. Ainsi, au fur et à mesure de l'acquisition des connaissances épidémiologiques, les lettres d'information sur les risques de contamination furent modifiées et élargies aux nouveaux comportements à risque²⁰. Il convient de noter qu'au moment de la crise, les centres de transfusion sanguine anglais n'hésitèrent pas à adopter une logique sécuritaire en matière de dons de sang malgré les conséquences négatives que cela ne manquerait pas d'entraîner sur le taux des dons qui était déjà sensiblement plus bas en Grande-Bretagne que dans les autres pays d'Europe.

À la même époque, la Croix-Rouge américaine resserrait les critères de sélection des donneurs en posant à chacun des questions directes sur leur mode de vie et les facteurs de risque et en présentant une description détaillée des symptômes du sida. La Croix-Rouge canadienne n'adopta des mesures semblables qu'en 1986.

L'absence relative de rigueur dans la définition et l'application des premières mesures de sécurité dans la collecte du sang au Canada a été

20. J. Fialaire (1988). « La politique de prévention du sida au Royaume-Uni et en France », *Revue européenne de santé publique*, p. 155-167. Voir aussi D. Reviron *et al.* (1991). « Prévention du sida transfusionnel : analyse comparative des systèmes entre les différents pays développés », *Santé publique*, vol. 4, p. 38-39.

révélée après la mise en œuvre du dépistage généralisé des dons de sang à l'aide de tests biologiques. En 1986, la première année où le dépistage est systématiquement pratiqué, le pourcentage de nouveaux donneurs infectés est de 1 pour 3 000 dons au Canada, contre 1 pour 15 000 dons en Grande-Bretagne et 1 pour 30 000 dons en Suède. Le taux d'infection chez les donneurs canadiens était donc cinq fois supérieur au taux observé en Grande-Bretagne, alors qu'en termes de prévalence comparée (rapportée à la population totale), il n'y avait que deux fois plus de cas de sida au Canada qu'en Angleterre.

Pour sa défense, la Croix-Rouge a rappelé les nombreuses incertitudes qui persistaient à l'époque quant à la gravité et aux manifestations cliniques du sida. Par ailleurs, le système transfusionnel était convaincu, dans sa quasi-totalité, que le principe du bénévolat constituait une protection suffisamment efficace contre le sida. L'épidémie de sida, considérée comme « exotique » et limitée à quelques groupes à risque, ne saurait atteindre les donneurs bénévoles. Cette conviction a d'ailleurs servi de base aux recommandations du CCS visant à la réalisation de l'autosuffisance en matière de facteurs antihémophiliques, afin de limiter le recours aux produits étrangers. Toujours selon les témoignages de la Croix-Rouge, les choix en matière de sélection des donneurs étaient encore une fois des choix en termes de risques relatifs : le risque d'exclusion des donneurs sur la base de résultats de test erronés (c'est-à-dire non homologués), d'une part, le risque de contamination accrue associé au retard dans la mise en œuvre des mesures de sécurité dans la collecte et le dépistage, d'autre part. Dans le contexte, le deuxième risque apparaissait comme largement spéculatif, alors que le premier était connu et immédiat.

Le Sous-comité parlementaire n'a pas été entièrement satisfait de ces explications, car elles ne répondaient pas aux multiples interrogations sur la fiabilité présente du recrutement et de la collecte. La Croix-Rouge affirme que la collecte du sang et le recrutement des donneurs sont, à l'heure actuelle, aussi sécuritaires au regard de la menace du sida qu'ils peuvent raisonnablement l'être étant donné l'état des techniques et des connaissances médicales. Mais la même assurance avait été donnée par la Croix-Rouge avant l'apparition du sida au début des années 1980. Par ailleurs, s'il est vrai que la sécurité transfusionnelle s'est considérablement améliorée à la fin des années 1980 en ce qui concerne l'infection par le virus du sida, le pourcentage de donneurs infectés par l'hépatite C a continué d'augmenter pendant cette période.

Un programme national du sang ?

Plusieurs témoignages devant le Sous-comité parlementaire ont mis en évidence l'extrême diversité des acteurs concernés ainsi que l'absence de

coordination d'un processus décisionnel fragmenté. Selon ces témoignages, les solutions retenues face à la menace du sida ont été déterminées non pas par la qualité scientifique ou morale des décideurs, ou par la nature du bien en question (produits sanguins) mais plutôt par les caractéristiques des organisations auxquelles les décideurs appartiennent et par les règles qui gouvernent les relations existantes entre ces organisations. Dans leurs dépositions devant le Sous-comité parlementaire, des experts scientifiques et la Société canadienne des hémophiles ont exprimé à plusieurs reprises leur impatience à l'égard d'un système transfusionnel perçu comme un assemblage hétéroclite d'organismes se jalouant les uns les autres et qui ont leurs propres routines. La crise du sang contaminé est devenue un enjeu que chacun cherchait à utiliser à son profit, certes pour contrer la menace du sida, mais aussi pour marquer un avantage sur le voisin. Cette vision des choses semble assez bien correspondre à certaines réalités du système transfusionnel canadien. On peut noter par exemple :

- Les jalousies entre les équipes d'experts (*cf.* la controverse entre les professeurs Montagnier et Gallo à propos de la découverte du virus du sida).
- Ces jalousies et rivalités scientifiques sont aggravées par la « routine bureaucratique » lorsqu'il s'agit d'homologuer les tests de dépistage du sida et de l'hépatite C pour le marché canadien. À cet égard, le Bureau des produits biologiques semble obéir à la règle de comportement bureaucratique selon laquelle on minimise la probabilité de commettre des erreurs détectables. Les délais imposés par la réglementation canadienne pour l'approbation de nouveaux tests ou médicaments sont d'ailleurs réputés pour leur lenteur²¹. Dans un même ordre d'idées, on a pu accuser la Croix-Rouge de se comporter comme une bureaucratie avant tout préoccupée de maximiser sa juridiction et ses activités, c'est-à-dire le nombre de dons de sang qu'elle reçoit.
- Les rivalités entre la Société canadienne de la Croix-Rouge et le Comité canadien du sang en ce qui concerne le fractionnement des concentrés de facteurs antihémophiliques²².
- Le découpage des responsabilités en matière de mise en œuvre des changements dans le système transfusionnel entre la Croix-Rouge, organisme financé par une seule source, et les dix systèmes de santé et de remboursement provinciaux. Comme le souligne le D^r Norbert

21. « Au Canada, la réglementation concernant la mise en marché est la plus sévère au monde, alors que les délais relatifs à l'autorisation d'entreprendre la recherche chez l'homme sont également, et de loin, les plus longs au monde. » H.C. Eastman (1985). *Rapport de la Commission d'enquête sur les produits pharmaceutiques*, Ottawa, Approvisionnements et services.

22. G. McLaughlin (1993). « The Battle for Your Blood », *The Financial Post*, 3 décembre, p. 3.

Gilmore, ancien président du Comité consultatif national sur le sida (CCN-sida), ce découpage des responsabilités a constitué et constitue toujours un obstacle important à la coordination des décisions du système transfusionnel canadien. « En situation de pandémie galopante [comme c'était le cas en 1984-1985], ces obstacles à la coordination et à la communication peuvent avoir des conséquences désastreuses²³. »

Dans son témoignage, le D^r Gilmore note aussi deux particularités organisationnelles du système canadien de collecte du sang qui ont pu entraîner des retards dans la mise en œuvre du dispositif de défense contre la menace du sida. La première tient au fait que le Canada dispose d'un système national d'approvisionnement sanguin. Cela exige que toutes les composantes du système agissent de manière uniforme et universelle, de sorte que « les changements tels que la sélection des donneurs de sang ou le chauffage du facteur antihémophilique se faisaient au rythme des éléments les plus lents du système »²⁴. Les changements ne pouvaient être mis en œuvre tant que les normes nationales n'étaient pas respectées. En revanche, aux États-Unis, le gouvernement fédéral a pu interdire aux organismes indépendants de collecte de sang et aux fournisseurs de facteur antihémophilique de commercialiser leurs produits s'ils ne respectaient pas les normes d'État.

La deuxième particularité du système canadien tient à l'approche consensuelle qui a été adoptée pour répondre aux besoins nationaux dans le domaine de la santé. En cas d'urgence, surtout si l'on ne peut obtenir un consensus rapidement, il convient de prendre des décisions unilatérales. Par exemple, aux États-Unis, le gouvernement fédéral a déboursé des sommes d'urgence pour créer des centres de dépistage et éviter ainsi d'avoir à retarder le programme de sélection des donneurs de sang. En revanche, au Canada, le gouvernement fédéral n'est qu'un acteur mineur dans le système transfusionnel dont le rôle se limite à la réglementation des concentrés sanguins. Il n'a donc pas pu prendre de mesure d'urgence de ce type.

Autosuffisance nationale et industrie du fractionnement

Parallèlement à la mise sur pied de la Commission Krever, les ministres provinciaux de la Santé ont créé un groupe de travail chargé d'examiner l'avenir de la politique canadienne en matière d'approvisionnement en plasma et de fractionnement des dérivés plasmatiques. À l'heure actuelle, le

23. Témoignage du D^r Norbert Gilmore devant le Sous-comité des questions de santé, fascicule 20, p. 27.

24. *Ibid.*

Canada est autosuffisant dans la collecte des éléments cellulaires du sang, mais pas en ce qui concerne l'approvisionnement en plasma. Avec 250 000 litres de plasma collecté, la Croix-Rouge ne peut actuellement couvrir que 70 % de la demande canadienne (350 000 litres). L'autosuffisance en plasma n'a de sens que dans la mesure où le Canada possède sa propre industrie de fractionnement, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

Le Comité canadien du sang avait recommandé au début des années 1980 la mise sur pied d'une industrie canadienne de fractionnement. Pour des raisons à la fois techniques, financières et politiques, cette industrie n'a jamais fonctionné convenablement. Aucune des trois firmes canadiennes de fractionnement (Institut Rh de Winnipeg, Institut Armand-Frappier de Montréal, Laboratoires Connaught de Toronto) n'ont été à même de produire des concentrés sanguins utilisables. Le Canada doit donc importer une grande partie de son approvisionnement en dérivés plasmatiques. En outre, les procédés de raffinage utilisés par les laboratoires Connaught se sont révélés inefficaces, si bien qu'entre 1981 et 1984, une bonne partie du stock de plasma canadien a été gaspillé. Il a donc fallu remplacer ce plasma canadien par du plasma importé des États-Unis.

En 1989, les ministres provinciaux de la Santé ont adopté la nouvelle norme de gestion efficace et rentable du système transfusionnel. Cette norme reflétait en partie les inquiétudes et les réticences des provinces face à la gestion par la Croix-Rouge du budget qu'elles lui allouent (250 millions de dollars en 1994), réticences aggravées par l'attitude « possessive » et les ambitions commerciales de la Croix-Rouge. En 1992, la Croix-Rouge annonçait un projet d'usine de fractionnement opérant sous son contrôle. La Croix-Rouge a officiellement justifié ce projet en termes d'intérêt public. Selon ses estimations, les économies réalisées grâce à cette usine seraient d'environ 32 millions de dollars par an. Par ailleurs, cela permettrait un contrôle plus efficace et plus sécuritaire des approvisionnements.

Le projet d'usine de fractionnement de la Croix-Rouge s'est heurté à l'opposition de l'Agence canadienne du sang, qui a fait part de son intention de contrôler elle-même la fonction commerciale du système transfusionnel en ne laissant à la Croix-Rouge que les fonctions de collecte et de distribution du sang et de ses dérivés. L'Agence canadienne du sang a justifié son opposition en invoquant l'efficacité et la sécurité des approvisionnements en sang. Selon les provinces, le projet d'usine de fractionnement se heurtait à trois problèmes majeurs²⁵ : un problème d'administration lié à l'inexpérience de la Croix-Rouge en termes de management d'un

25. *At the Crossroads : Risks and Opportunities of a Plasma Fractionation Plant for Canada*, Rapport d'un groupe d'experts aux ministres de la Santé, juin 1994.

projet industriel ; un problème financier, lié à l'insuffisance de la prise en charge des obligations financières par les laboratoires Miles, et un problème technologique associé au fait que l'usine de la Croix-Rouge exploiterait une technologie qui risque d'être dépassée rapidement.

En 1995, la Croix-Rouge posait la première pierre d'une usine de fractionnement située près d'Halifax. Cette usine, dont l'ouverture est prévue pour 1997, sera opérée par l'aile commerciale de la Croix-Rouge en partenariat avec les laboratoires Miles qui fourniront une partie du plasma. En s'associant avec Miles, le principal fractionneur sur le plan mondial, la Croix-Rouge bénéficie d'une expertise indispensable. L'Agence canadienne du sang n'a pas officiellement approuvé cette usine, mais elle a indiqué qu'elle la considérerait comme son « fournisseur préféré » de produits plasmatiques²⁶.

Conclusion

Dans son rapport intérimaire²⁷ d'avril 1995, la Commission Krever a fait 43 recommandations destinées, pour l'essentiel, à renforcer la sécurité de l'approvisionnement sanguin à l'intérieur des normes et institutions existantes. Parmi ces recommandations, on retiendra les points suivants :

- Chaque hôpital doit communiquer directement avec les patients qui auraient reçu une transfusion sanguine entre 1978 et 1990 pour les sensibiliser aux dangers d'avoir été exposés aux virus du sida et de l'hépatite C.
- Les médecins transfuseurs doivent demander le consentement des patients susceptibles de recevoir une transfusion.
- Toute réquisition de sang en vue d'une intervention chirurgicale doit être sujette à une revue par les pairs.
- Le Bureau des produits biologiques doit conduire des inspections annuelles dans les 17 centres de transfusion sanguine.
- La Croix-Rouge doit immédiatement adopter un nouveau test de dépistage du virus de l'hépatite C.
- La meilleure prévention est de ne pas faire de transfusion, sauf lorsque cela est vraiment nécessaire.
- La Croix-Rouge et les hôpitaux doivent permettre les dons autologues, au moins dans les cas de chirurgie électorale.

26. A. Picard (1995). « Blood Decision Costly, Expert Says. » *The Globe and Mail*, 18 juillet, p. A1.

27. H. Krever (1995). *Rapport intérimaire de la Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada*, Ottawa, Approvisionnement et services, avril.

Il ne fait aucun doute que la Commission Krever recommandera une réorganisation assez profonde du système canadien d'approvisionnement sanguin dans son rapport final. Pour l'assister dans ses délibérations, le juge Krever a commandé plusieurs rapports à ce sujet, et en particulier le rapport des consultants du Groupe DMR et de Johnston Smith International qui fut rendu public en novembre 1995. Parmi les constatations du rapport du Groupe DMR, notons les points suivants :

- Les autorités responsables de l'approvisionnement en sang seraient incapables de contrer efficacement une nouvelle menace de contamination en raison de leur organisation déficiente et de la confusion qui entoure leurs responsabilités respectives.
- Le Bureau des produits biologiques ne rend pas suffisamment compte de ses activités et devrait être davantage imputable en cas d'erreur.
- Le Laboratoire de lutte contre la maladie, qui est chargé du dépistage des épidémies, n'a aucune autorité officielle pour alerter les intervenants concernés. Il doit disposer de pouvoirs accrus.
- Les mandats respectifs de la Croix-Rouge et de l'Agence canadienne du sang n'étant pas clairement définis, il est parfois difficile de comprendre la pertinence de cette dernière.

Le rapport du Groupe DMR proposait quatre options pour l'organisation future du système d'approvisionnement sanguin :

- Introduire la loi du marché dans le système. La Croix-Rouge se trouverait alors en concurrence avec les laboratoires privés pour la collecte et la distribution du sang et la fabrication des produits sanguins.
- Remplacer la Croix-Rouge par un nouvel organisme public chargé de la collecte et de la distribution du sang.
- Laisser le monopole de la collecte à la Croix-Rouge, mais confier la fabrication et la sécurité des produits sanguins à l'industrie privée.
- Confier aux hôpitaux la responsabilité de gérer le système. Les centres hospitaliers pourraient tester et distribuer leurs propres stocks de sang, ou faire appel à des sous-traitants. Le secteur privé assumerait la fabrication des produits sanguins.

© 1997 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré : Politiques et management publics : l'heure des remise en question,
Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), ISBN 2-7605-0948-6 • SA948N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

Les contradictions entre les objectifs et les moyens dans la gestion du développement

Guy Claveau

Devons-nous emprunter pour donner ? L'aide publique demeure-t-elle centrée sur sa mission qu'est le développement ou devient-elle un instrument de la politique commerciale ? Le commerce international se présente-t-il comme l'unique solution au déficit chronique et à la création d'emplois ?

Ces questions sont d'actualité dans le cadre de la publication de l'énoncé du gouvernement sur la politique étrangère et le commerce international du Canada¹. Elles prennent également de l'importance avec les déclarations du vérificateur général en février 1994, selon lesquelles l'Agence canadienne de développement international gaspillait une grande partie de son budget en mauvaise gestion et ses énergies dans la poursuite de buts conflictuels².

Il n'y a pas que l'ACDI qui a subi ces pressions ; les agences d'aide sont devenues dans la plupart des pays industrialisés, l'objet de critiques du pouvoir législatif, des médias et des organisations non gouvernementales (ONG) intéressées par le programme de développement.

Aux États-Unis, le GAO (General Accounting Office), qui est l'organe de contrôle du Congrès, a sévèrement critiqué l'USAID : « Fragmentée

1. *Le Canada dans le monde, Énoncé du Gouvernement*, Groupe Communication Canada, 1995.
2. Rapport du vérificateur général du Canada 93, p. 342. Première leçon de l'ACDI : « Il subsiste, dans l'esprit de nombreux intervenants, une grande confusion quant aux objectifs parfois contradictoires du programme d'aide publique au développement et quant à la façon de régler ces conflits au jour le jour. »

à la fois sur le plan des programmes et de l'Organisation, l'Agence n'a pas géré de façon efficace un programme d'aide à l'étranger à diffusion croissante ou n'a pas assuré de responsabilités pour ses opérations décentralisées³. »

Le GAO soutient de plus qu'aucun consensus n'existait entre le Congrès et l'Agence sur les buts et priorités de l'aide (cette dernière dispersant ses maigres ressources dans trop de pays et trop de programmes). Cette affirmation se rapproche de la critique canadienne du vérificateur général et du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes⁴. Au Canada, ces interventions sont financées dans 128 pays selon les législateurs. Le rapport SECOR en identifiait 158 en 1992⁵. Malgré cet éparpillement, on observe que 70 % de l'aide bilatérale et 65 % du personnel sont concentrés dans 28 pays. Le comité recommande que « l'ACDI identifie ses avantages comparatifs et vise l'excellence dans un nombre plus petit de domaines d'intervention⁶ ».

Compte tenu de ces critiques, pouvons-nous penser que le comportement du Canada va changer ? Il ne semble pas. La nouvelle orientation de la politique étrangère et l'analyse historique du développement de cette politique servent d'indicateurs pour la démonstration. Les acteurs politiques du pays ne cherchent pas l'efficacité administrative ou le développement mais une position de pouvoir dans la gestion des affaires internationales.

1995 : La nouvelle politique étrangère

De façon sommaire, les concepts clés de la quatrième partie de l'énoncé du gouvernement, *Le Canada dans le monde*⁷, cristallisent certaines orientations de politique développementale avec lesquelles les intervenants en matière de coopération internationale auront à composer. L'objectif de l'APD, les partenaires, les résultats recherchés y sont précisés.

L'objectif de l'aide publique au développement (APD)

Le chapitre 6 se termine comme suit : « l'aide internationale est un instrument vital de la politique étrangère canadienne. Elle favorise la prospérité

3. U.S. General Accounting Office, Foreign Assistance : AID Strategic Direction and Continued Management Improvements Needed, Report No. GAO/USAID-93.106, Washington, D.C. : USGAO, 1993.
4. Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, *La politique étrangère canadienne, principes et priorités pour l'avenir*, nov. 1994.
5. Rapport SECOR, p. 8-1.
6. Comité mixte, p. 58.
7. *Le Canada dans le monde*, partie 4, Aide internationale, p. 45-53.

et l'emploi, protège la sécurité mondiale et contribue au rayonnement des valeurs et de la culture canadiennes. » Une telle affirmation montre que les objectifs plus spécifiques du programme d'APD sont relativisés par cette orientation générale. Ces objectifs sont formulés selon six volets prioritaires, à savoir :

- les besoins humains fondamentaux (santé élémentaire, éducation de base, planification familiale, nutrition, eau, hygiène, logement) ;
- les femmes et le développement ;
- les services d'infrastructures ;
- les droits de la personne, la démocratie et le bon gouvernement ;
- le développement du secteur privé ;
- l'environnement.

L'indicateur 0,7 % du produit national brut demeure. Une nuance toutefois enlève toute norme d'efficacité à l'évaluation du programme : le facteur temps pour la réévaluation de l'objectif n'est pas fixé. On conditionne sa réalisation à l'élimination du déficit. L'enveloppe de l'aide internationale (EAI) a subi les réductions indiquées au tableau 1.

Les intervenants

Le concept de *partenaire* se trouve enrichi dans ce nouvel énoncé de la politique. En plus des organisations internationales, des institutions canadiennes (ONG, secteurs privés, gouvernements provinciaux, municipaux, etc.), on retrouve l'idée d'introduire « **les jeunes Canadiens** », les peuples et les institutions des pays en développement dans le processus de planification et de mise en œuvre du programme. Le résultat recherché s'exprime en termes de formation internationale pour les jeunes et d'assurance d'un suivi de projet dans le cadre d'un partenariat (voir tableau 2).

	1995-1996	1996-1997	1997-1998
Montant des réductions (par rapport aux prévisions)	381 millions	381 millions	540 millions
Pourcentage des réductions	15%	15%	21%
Budget total de l'EAI	2,220 milliards	2,220 milliards	2,061 milliards
Document de base, ACDI, Budget pour l'exercice 1995-1996. Le constat: une réduction allant jusqu'à 17% en moyenne par année pour les trois prochaines années est significative.			

Tableau 2			
Direction générale du partenariat canadien			
<i>Attribution budgétaire par sous-programme</i>			
	1994-1995	1995-1996	Changement (en%) 1994-1995 1995-1996
Secteur volontaire	244,0	199,0	– 18,4
• Association professionnelle	16,6	15,2	– 8,8
• ONG développement	105,0	89,3	– 15,0
• Programme de part. du public	11,1	0,0	–100,0
• Volontaires	50,3	42,9	– 14,8
• Coopératives	14,0	12,3	– 12,5
• Syndicats	2,9	3,0	– 3,8
• Universités et collèges	38,2	32,4	– 15,2
• Programme initiatives jeunesse	2,4	0,0	–100,0
• Centre de formation interculturelle	2,0	0,7	– 67,5
• Non affecté	1,5	3,3	
Coopération industrielle	72,3	65,1	
• Programme régulier	67,6	58,0	– 14,2
• Institutions	4,7	4,0	– 14,9
• Non affecté	0,0	3,1	
Organisations non gouvernementales internationales	20,7	9,9	
• Programme	16,7	5,0	– 70,0
• Non affecté	4,0	4,9	
Bourses	8,9	8,8	– 1,1
Total	345,9	282,8	

Le chiffre de 100 % de coupures liées au Programme de participation du public et d'initiatives jeunesse, comme celui du 70 % au ONG, pour ne signaler que ces deux éléments clés de l'orientation budgétaire, montre les contradictions avec l'énoncé de principe sur la transparence et celui devant faciliter l'intégration des jeunes au processus du développement.

Un autre élément important à souligner est celui de l'orientation géographique. Elle n'a pas changé en termes de pourcentage : l'Afrique reste

une région cible. Mais l'évaluation en fonction des résultats, réalisée par le groupe SECOR, en utilisant le concept de l'effet levier au niveau des programmes bilatéraux, conclut que le programme APD n'était efficace que dans un seul pays en Afrique et un, en Asie. Par contre, il l'était dans 11 pays d'Amérique latine avec des décaissements minimaux. La raison en est très simple : la majorité des pays industrialisés interviennent très peu en Amérique latine (voir tableau 3).

Malgré le fait que la politique extérieure considère les pays pauvres d'Afrique comme une priorité, nous constatons, dans les faits, que les principaux décaissements ont lieu dans les pays asiatiques. Le tableau 4 montre également que, à l'exception du Mozambique et du Ghana, aucun pays moins avancé (PMA) n'est dans la liste.

Le multilatéralisme

La présence du Canada se manifeste dans un grand nombre d'organismes internationaux à orientation fonctionnelle ou spécialisée comme les banques et les organisations des Nations Unies. À ce niveau, selon le rapport SECOR, l'effet levier est positif non seulement dans les organisations de la francophonie et du Commonwealth mais également dans les institutions financières. Dans toutes les grandes organisations des Nations Unies, comme dans le cas des institutions financières internationales, le Canada a généralement « versé sa juste part » et acquis une position satisfaisante. À l'instar de la Suède, le Canada est le seul pays qui se classe parmi les dix plus grands donateurs dans chacune des organisations des Nations Unies liées au développement⁸.

Les indicateurs clés, comme le pourcentage du PNB, le nombre de pays de concentration, l'effet de levier, les pourcentages de décaissements

Tableau 3
Effet de levier — programme bilatéral

	Nombre de pays soumis à l'effet de levier
Afrique anglophone	1
Afrique francophone	0
Asie	1
Amériques	11
Source : Groupe SECOR, p. 142.	

8. Rapport SECOR, p. 145 à 173.

Tableau 4
Les dix principaux destinataires de l'APD canadienne,
1993-1994 – (M \$)

1. Chine	132,62
2. Bangladesh	122,30
3. Inde	106,41
4. Éthiopie	77,20
5. Mozambique	54,64
6. Ghana	52,76
7. Indonésie	48,93
8. Philippines	48,81
9. Kenya	44,25
10. Sri Lanka	43,84
Pourcentage du total	731,76 29 %
Source : AECI, Budget des dépenses 1995-1996, partie 3.	

géographiques ou centrés sur la pauvreté utilisés par les analystes en développement pour mesurer la bonne gestion d'un programme d'aide publique, ne pourront plus être utilisés pour mesurer l'efficacité du programme d'aide public proposé dans l'énoncé de la politique d'aide extérieure. Ils ne pourront ni servir au vérificateur général ni aux parlementaires pour évaluer l'action du gouvernement. Qu'en est-il du concept de **développement** ?

Qu'est-ce que le développement pour un « Canadien » ?

Pour introduire cette notion, quatre points de vue seront mis en exergue : celui d'une citoyenne du Nouveau-Brunswick, celui du ministre des Affaires extérieures responsable de l'ACDI, celui de la Charte de l'aide publique au développement (APD) et, enfin, celui qui intègre certaines idées du développement partagées à l'échelle internationale (Commission Brundtland, PNUD).

Lors d'un stage de préparation, à l'intention de coopérants partant pour l'Afrique, une participante du Nouveau-Brunswick soulignait que, pour elle, le développement, c'était l'épuisement des ressources en poissons pour les pêcheurs, la surexploitation des forêts pour les bûcherons, l'endettement de la province, le chômage, les promesses fédérales non tenues, etc. Dans la réalité, le développement avait été, pour eux, un processus de production destructeur, obligeant la population à tout repenser son devenir pour les prochaines années.

Si on écoute les discours des ministres représentant LACDI au cours des dernières années, on constate que le développement international et le programme d'aide publique au développement (APD) donnent lieu à des investissements qui rapportent aux Canadiens. Le budget d'aide est dépensé au Canada dans une proportion de 67 % pour l'acquisition de services (ingénieurs-conseils et spécialistes en communication) ou l'achat d'une large gamme de biens, qui va du matériel de télécommunication aux produits alimentaires.

L'ACDI crée environ 30 000 emplois au Canada annuellement, dont 12 000 directement à l'exécution des programmes (les employés de l'ACDI, des organisations non gouvernementales, des consultants).

En 1992-1993, l'achat pour l'aide alimentaire a correspondu à la production totale de quelque 3 000 exploitants de taille moyenne et à 6 % des exportations. Le Programme de coopération industrielle, selon une évaluation récente, se traduit par des retombées de l'ordre de 6,81 \$ pour 1 \$. Les prêts à la Banque mondiale de 1,245 milliard de 1984 à 1990 ont permis à cette dernière d'acheter pour 1,4 milliard au Canada, soit un rendement de l'investissement de 1,14. C'est le même scénario pour les banques régionales⁹.

La charte

La Charte de l'aide publique¹⁰, résultat d'un long processus de consultation menée auprès de la population canadienne, établit les principes et priorités. De façon schématique, elle se présente comme suit (voir tableau 5).

L'idée du développement retenue rejoint celle du proverbe chinois : « Il vaut mieux montrer à pêcher que de donner du poisson. » Cette dimension du développement a été enrichie par la Commission Brundtland sur l'environnement qui ajoute un concept nouveau orientant la réflexion et conditionnant le comportement. Ce concept, c'est la durabilité, et LACDI l'a intégré après la Conférence de Rio sur l'environnement et le présente de la façon suivante (voir tableau 6).

La durabilité, présentée de façon holistique, sert de cadre de référence pour la conception de projets et de programmes. Les cinq volets piliers des processus de planification rendent complexe la sélection des investissements dans les pays en développement. En 1991, on ajouta à cette perspective un élément central : l'homme. En effet, les Rapports annuels du PNUD¹¹ publiés depuis cette date présentent le développement humain

9. ACDI (1993). *L'aide et la prospérité canadienne*, 23 septembre (document interne).

10. ACDI (1987). *Partageons notre avenir*, MAS.

Tableau 5
Charte APD canadienne 1987

Orientation

1. Pauvreté d'abord (0,15 % du PNB)
Aide : Pays et population les plus pauvres

Philosophie

2. Aider les gens à s'aider eux-mêmes
Aide : Ressources humaines et institutionnelles

Priorités

3. Besoins de développement
 - Selon le programme d'aide
 - Selon les politiques extérieures

Modes d'action

4. Partenariat (Canada — tiers monde)
Institutions — Citoyens

Activités

5. Gestion intersectorielle et défis du développement
 - Pauvreté rurale et urbaine
 - Ajustement structurel
 - Participation des femmes
 - Environnement
 - Sécurité alimentaire
 - Approvisionnement en énergie

comme le maître mot de toute politique de coopération. Ce document donne une perception de l'évolution de notre planète et des acteurs interétatiques, une classification tout à fait différente de celle introduite par les Rapports de la Banque mondiale. En effet, depuis 1970, ces derniers présentaient les succès et les échecs des pays en fonction du revenu par habitant ou du produit intérieur brut (PIB).

Dans le Rapport sur le développement humain, le Canada, classé au premier rang l'an dernier, était relégué cette année, au second rang, après le Japon. Le million d'enfants vivant au pays en dessous du seuil de pauvreté lui a fait perdre cette place d'honneur.

Il n'y a rien d'étonnant que l'idéologie véhiculée par le gouvernement canadien soit intégrée à celle des instances internationales et à celles des

11. PNUD (1994). *Rapport mondial sur le développement humain*, Paris, *Economica*.

Tableau 6
Développement durable

Définition

« Un développement répondant aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. » (Tiré de « Notre avenir à tous ».)

Caractéristiques

1. Exige une perspective à long terme.
2. Respecte la diversité et le pluralisme.
3. Utilise une approche intégrée.
4. Suppose équité et justice.
5. Repose sur des approches participatives.

Piliers du développement durable

- Durabilité** – Environnementale
 – Économique
 – Politique
 – Sociale
 – Culturelle

24 autres membres de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE). Ces pays se concertent au sein des instances financières comme le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et dans le cadre du Club de Paris. Ils jugent de la bonne volonté des pays en voie de développement à mettre en œuvre les mesures de l'ajustement structurel, à améliorer la situation des droits humains et à développer leur société démocratique.

L'évolution de la pensée, depuis que le mot **développement** est entré dans la littérature en 1950, est marquante. L'analyse des rapports¹² des organisations internationales donne le résultat suivant : la présentation schématique (tableau 7) fait référence aux décennies du développement en mettant l'idée centrale en relation avec notre analyse.

La première étape indique l'effort de reconstruction européenne après la Deuxième Guerre mondiale (1948-1960, Plan Marshall). Dans une perspective historique, cette expérience internationale avait accru la conviction que les programmes de transferts massifs (financiers, technologiques, commerciaux) pouvaient stimuler le développement des nouveaux acteurs

12. Banque mondiale. *Rapport sur le développement dans le monde*. Washington, BIRD, des années 1970 à 1994.

Tableau 7
Stratégies globales de développement

1948	Plan Marshall	
1960	Développement par la croissance	
	– par industrialisation	ONUDI
	– par substitution aux impôts	CEPAL
	– par accès au commerce international	GATT-CNUCED
	– par infrastructure	BIRD
	– par multinationales	ONUDI
1970	Développement par changement structurel	
	– par réforme agraire	FAO
	– par limite des populations	FNUAP
	– par planification-transfert technologique	BIRD
	– par intervention de l'État	CAD
	– par investissements massifs	FMI-BIRD
	– par grands travaux	BIT-OIT
	– par satisfaction « basic needs »	
1980	Développement dans le cadre du nouvel ordre économique international	
	– changements structurels globaux	ASS. GÉN.
	– contrôle de l'énergie	AIEA
	– éducation pour tous en l'an 2000	UNESCO
	– santé pour tous en l'an 2000	OMS
	– alimentation pour tous	FAO/PAM
	– désarmement	Conseil de sécurité
	– privatisation/ONG	BIRD
	– ajustement structurel	
	– annulation de dettes	G7
1990	Développement démocratique, écologique, interdépendant et humain	
	– changement durable (env.)	PNUE
	– touche groupes cibles	
	– enfant	UNICEF
	– femme	UNIFEM
	– groupe ethnique	ONG
	– réfugiés	HCR
	– Afrique	ASS. GÉN.
	– PMA	CAD
	– NPI	CAD
	– EST	FMI/BIRD/B.R.
	– sécurité régionale	PLAN BUSH
	– productivité/pauvres	BIRD/PNUD
	– politique sociale internationale	Conférence de l'ONU

internationaux. C'est pourquoi la première décennie du développement identifiée par l'Assemblée générale des Nations Unies se caractérise par l'idée de croissance sous différentes formes. Les organisations internatio-

nales spécialisées ont précisé, à tour de rôle, les modes d'intervention à privilégier pour atteindre l'objectif global.

L'échec du focus « croissance » oriente la réflexion des années 1970 vers la nécessité du changement structurel dans les différents secteurs des économies en développement. L'agriculture, le développement de l'appareil étatique, le contrôle de la croissance de la population comptaient comme point central de l'orientation de l'aide publique.

La décennie 1980 est marquée par un changement des rapports de force au niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies. Pour la première fois dans l'histoire des relations internationales, le pouvoir politique passe aux mains des pays en développement. Le principe démocratique d'« **un pays, une voix** » a donné à ces nouveaux acteurs un pouvoir politique leur permettant de négocier un nouvel ordre économique international. La crise du pétrole a conduit les pays industrialisés à négocier le « développement global » pour en récupérer le pouvoir par les organisations internationales spécialisées.

Enfin, pour la décennie 1990 au concept « **développement** » s'ajoutent les qualificatifs « **humain, démocratique, écologique** »,... Une vision nouvelle où, au tabou de l'ingérence dans les affaires internes du pays dans les années 1960, succède le principe de la **conditionnalité** sur le contrôle d'achat d'armement, de la corruption, des droits humains, des politiques sociales, etc. Le développement devient une action multidimensionnelle, à long terme, culturelle et globale.

Le concept mobilisateur de changement, avant de devenir **humain et durable**, est passé de l'idée du transfert de technologies, de changements sectoriels (agriculture, industrie, éducation, santé), à celle de négociations globales. Il s'est recentré sur des groupes cibles où les frontières de l'État-nation ne sont plus considérées comme des obstacles aux différentes interventions internationales. La multiplication des actions des Casques bleus, les programmes des organismes spécialisés dans la défense des droits des femmes, des groupes autochtones et des enfants, etc. nous démontrent un nouveau mode de gestion internationale guidé par de nouvelles valeurs promulguées par la Charte des Nations Unies. L'idée de base que les pays en développement peuvent accéder à la richesse nationale de façon similaire aux pays industrialisés a été abandonnée. On privilégie les dimensions « politique et culturelle » avec, comme idée centrale, **la démocratie**.

La nouvelle politique étrangère réduit l'expérience acquise par le développement à un mot abstrait « **le développement est un processus complexe**¹³ ». Notons, cependant, que ce *processus complexe* est conditionné, pour sa durabilité, par les éléments suivants :

- accès, à toute personne, de façon équitable aux services sociaux, aux moyens de production et à l'emploi ;
- participation égalitaire des femmes ;
- respect des droits de la personne, un système politique sain et inspirant confiance ;
- infrastructure et politiques de croissance économique durable et équitable ;
- accès aux circuits financiers et aux marchés internationaux ;
- respect de l'environnement.

Si les dirigeants politiques acceptent cette formulation d'objectifs conjointement avec les instances internationales, la réalité historique du développement du programme multilatéral, des programmes bilatéraux pour l'Asie, l'Afrique et l'Amérique latine démontre une motivation différente.

L'origine politique des programmes d'aide publique au développement dans le cadre de la politique étrangère canadienne

L'action du Canada pour le développement s'est déroulée dans le cadre de l'ONU, après la Seconde Guerre mondiale, parallèlement à la recherche d'une définition satisfaisante d'une politique étrangère cohérente. Cette action a suivi le mouvement de décolonisation ou l'acquisition de l'indépendance de nouveaux États du tiers monde : en 1950, ceux du Commonwealth d'Asie ; en 1958, ceux du Commonwealth des Antilles et d'Afrique ; en 1960, ceux d'Afrique francophone.

Le jugement porté à cette époque par Lester B. Pearson sur la politique canadienne pour le développement montre l'engagement du Canada dans la « guerre froide » et l'utilisation de l'assistance économique comme premier instrument de celle-ci.

I do not believe we can keep cold war considerations entirely out of economic assistance. I do not believe we could be expected, in Canada any more than in any other country, to give assistance to countries if that assistance is likely to be used against us politically. However, we cannot expect to get any results from economic assistance which is given to countries because we hope that by giving that assistance they will line up with us in the cold war¹⁴.

L'intention politique des programmes de développement de l'époque semble explicite : il s'agit de renforcer le pouvoir du groupe occidental par l'acquisition de nouveaux membres. La croyance sous-jacente à ce compor-

13. *Le Canada dans le monde*, p. 45.

14. House of Commons, septembre 1961, p. 8199.

tement politique fait référence à l'équilibre des forces, à savoir la recherche du pouvoir par plusieurs nations conduit nécessairement à une configuration relativement stable et à des politiques destinées à préserver l'équilibre ainsi établi.

Le mode d'action choisi pour véhiculer les programmes des Nations Unies et du Plan Colombo laisse sous-entendre également une croyance en la théorie fonctionnaliste : celle-ci accorde beaucoup d'importance aux institutions internationales comme moyen efficace de maintenir la paix.

D'autres résultats sont attendus de ces programmes d'assistance au développement économique des pays du tiers monde. Parmi eux, on retrouve la conquête de nouveaux marchés pour les produits canadiens et l'apaisement des groupes de pression francophones, en particulier celui du Québec qui manifeste le désir de coopérer avec les États francophones d'Afrique.

Conclusion

Plusieurs interprétations sont données par les politicologues sur cette tranche de l'histoire de la coopération. Pour certains¹⁵, c'est l'évolution normale d'un pays industrialisé qui cherche, d'une part, à développer des relations étroites avec d'autres puissances industrielles et, d'autre part, à se lancer dans la conquête de nouveaux marchés pour l'exportation de capitaux et de marchandises dans le but de diversifier ses partenaires commerciaux. Sur le plan interne, c'est la poursuite de l'idéologie de l'intérêt national qui permet au gouvernement central de renforcer son pouvoir sur les gouvernements provinciaux.

Pour certains, la politique de développement international de ces dernières décennies est qualifiée d'« attentiste. (c'est-à-dire en attente de requêtes provenant des pays du tiers monde), évoluant vers une politique de concentration (choix de certains pays à l'intérieur de grands programmes régionaux) et vers une politique de spécialisation, c'est-à-dire vers des actions dans des domaines où le Canada jouissait d'une expérience certaine ou reconnue¹⁶.

Enfin, d'autres y voient l'action d'une diplomatie volontariste, pré-occupée par la sécurité collective (défense collective contre l'agression communiste), et consciente de servir la cause des pays sous-développés : l'effet de cette action étant le maintien de la bonne réputation internationale de

15. Paul Normand Dussault (1981). « Les relations bilatérales avec l'Afrique francophone », *Revue canadienne d'Études Africaines*, vol. 15, n° 1, p. 92-93.

16. Louis Sabourin (1975). « Analyse des politiques de coopération internationale du Canada », Travaux et documents de l'ICI, série E, n° 18, p. 8-9.

ce pays. L'ennemi ayant été vaincu, il n'en demeure pas moins que les objectifs de sécurité collective et d'« image » resteront, dans la dernière formulation de la politique étrangère canadienne, deux des trois axes prioritaires, précédés par l'économie internationale.

Il ne faut donc pas chercher d'autres résultats au programme de l'APD. Il se situe dans la perspective d'un leadership international que le Canada veut s'assurer pour défendre un environnement international sain qui facilitera les échanges.

Cette orientation pourra-t-elle répondre aux questions du vérificateur général sur la poursuite par l'ACDI d'objectifs contradictoires ou sur sa capacité de montrer une transparence des **résultats** sur le développement durable : objectif formel des programmes d'aide ? Comme aux États-Unis où le Sénat, la présidence et l'USAID ne présentent pas une vision commune des objectifs de développement, il en est de même au Canada entre les Communes, le gouvernement et l'ACDI. Cette dernière institution sert d'instrument de politique étrangère et intérieure. Le positionnement international du Canada comme moyenne puissance et la réduction du déficit par l'accroissement des échanges économiques avec de nouveaux partenaires des pays en développement, telles sont les véritables priorités.

Sommes-nous sur la même longueur d'ondes avec le « discours politique » international où l'idée du développement est centrée sur la durabilité, la personne, la démocratie et l'interdépendance ?

Bibliographie

- ALGER, Chadwick F. (1980). « L'organisation internationale vue sous l'angle du fonctionnalisme et de l'intégration », dans *Le concept d'organisation internationale*, publié par UNESCO, 292 p.
- ACDI (1993). *Documents de réflexion*, septembre.
- AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL. *Budget des dépenses 1995-1996*, partie 3.
- BANQUE MONDIALE. *Rapport sur le développement dans le monde 1991-1993*. Washington, BM.
- CARTY, Robert et SMITH, Virginia (1982). *Perpetuating Poverty : The Political Economy of Canadian Foreign Aid*, Toronto, Between the Lines, 213 p. GOUVERNEMENT DU CANADA (1995). *Le Canada dans le monde, énoncé du Gouvernement*, GCC février, 57 p.
- HERVOUET, Gérard (1981). *Le Canada face à l'Asie de l'Est*, Québec, Nouvelle Optique, 199 p.
- INSTITUT NORD-SUD (1994). *Questions clés pour la politique étrangère canadienne*, Ottawa, Institut Nord Sud.
- OCDE (1993). *Rapport 1993 : coopération pour le développement*, Paris.
- PNUD. *Rapport mondial sur le développement humain 1991-1993*, Paris, Economica.
- SOWARD, F.H. (1973). *Ministère des Affaires extérieures et l'autonomie canadienne 1899-1939*, Ottawa, Société historique du Canada.

© 1997 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré : Politiques et management publics : l'heure des remise en question,
Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), ISBN 2-7605-0948-6 • SA948N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

Quatrième partie

Administrations locale et régionale

© 1997 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré : Politiques et management publics : l'heure des remise en question,
Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), ISBN 2-7605-0948-6 • SA948N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

© 1997 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré : Politiques et management publics : l'heure des remise en question,
Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), ISBN 2-7605-0948-6 • SA948N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

La construction institutionnelle des régions du Québec*

Isabel Brochu et Marc-Urbain Proulx

Longtemps avant l'utilisation des notions de région et de développement régional, il y eut au Québec, comme ailleurs dans le monde occidental, des interventions publiques en faveur de l'occupation et de la colonisation des territoires périphériques. L'exploitation des ressources naturelles servait généralement de justification. Nos gouvernants ont, à cet effet, concédé à des intérêts privés, de vastes territoires sur lesquels se localisèrent d'abord, des postes de traite des fourrures, ensuite, des moulins à farine et à bois et, un peu plus tard, des pulperies, des compagnies minières, des alumineries et autres activités industrielles. Le gouvernement assista ce mouvement de colonisation par la construction physique du vaste espace national. Chemins, canaux, ports, réseaux ferroviaires, aéroports et routes apparaissent ainsi tels les premiers efforts publics d'aménagement du territoire. Si l'on ne s'exprimait pas à l'époque en termes de développement régional comme on l'entend aujourd'hui, la politique nationale visait explicitement une telle finalité en favorisant l'implantation et la consolidation d'établissements humains.

À partir de 1960, l'aménagement du territoire devint une pratique reconnue explicitement comme politique de développement régional pour les États modernes, notamment grâce à la théorie de la localisation industrielle élaborée par la nouvelle discipline scientifique de l'économie spatiale. Bien que les infrastructures de transports et de communication fussent reconnues, pour cet aménagement, comme le facteur clé du développement

* Reproduit avec la permission de la *Revue Administration publique* du Canada.

économique, soulignons que les équipements de santé, d'agriculture, d'éducation, de culture, de tourisme, de pêche, de loisirs, de sports, etc. représentaient aussi une préoccupation majeure. Pour le Québec, il s'agissait de construire physiquement non seulement la vallée du Saint-Laurent mais aussi tout le reste, périphérique, dont les nouveaux indicateurs statistiques de la comptabilité nationale confirmaient d'ailleurs le retard sur plusieurs aspects sociaux, culturels et économiques.

À peu près à la même époque, le territoire national québécois bénéficiait des premiers travaux de classification géographique effectués par Raoul Blanchard. Nous avons, à sa suite, été conduits à considérer le Québec divisé, d'abord en grandes régions géographiques, puis en dix régions économiques (Brouillette, 1959). Ce dernier découpage fut fort pertinent, car le quadrillage officiel du Québec, infranational en dix régions administratives par le gouvernement, sur la base des pôles de croissance, le respecta en grande partie (MIC, 1966). Ces premières régions officiellement reconnues¹ par l'administration publique ont permis d'homogénéiser le vaste mouvement de régionalisation d'agences publiques sectorielles en offrant, pour ce faire, des assises territoriales uniformes² pour la gestion déconcentrée de fonctions. Car depuis le début des années 1960, la plupart des ministères québécois, nouveaux et anciens, ont, dans une volonté de déconcentration administrative, « régionalisé » certains aspects opérationnels de la gestion de programmes nationaux. On constate ainsi que d'une ferme volonté d'aménagement du territoire régional, on passa alors au Québec à une forte volonté de gestion régionale.

Par ailleurs, l'aménagement des territoires régionaux s'effectua de manière fort éclatée, sectoriellement et territorialement, par les différents ministères provinciaux et fédéraux, par les multiples municipalités locales et par le secteur privé suivant la logique libérale du marché. L'intégration et la coordination de toutes ces actions dispersées selon une vision globale et rationnelle des régions à développer ne se firent que très peu de façon spontanée. On s'est ainsi vite aperçu des effets néfastes et de la nécessité de mettre au point des instruments précis de planification en mesure d'intégrer les différents acteurs (La Haye, 1968). Après études et réflexions à cet effet, le gouvernement québécois créa en 1979 les petites régions MRC (Municipalité régionale de comté) en considérant, dans ce second découpage du Québec, le sentiment d'appartenance territoriale des populations locales et de leurs représentants. Outre l'élaboration d'un schéma d'aménagement du

1. Notons que le Québec possède maintenant seize régions administratives pour servir les intérêts collectifs.
2. Après l'expansion de l'appareil d'État, au cours des années 1960, la plupart des ministères provinciaux et fédéraux ont entrepris, sectoriellement, un mouvement de régionalisation de leurs fonctions opérationnelles, multipliant les découpages régionaux au Québec.

territoire par le Conseil MRC, les nouveaux territoires supralocaux MRC devaient servir d'assises pour la desserte et la gestion publique de certains biens et services à la population (MCE, 1978). Ainsi, pour les régions MRC, la préoccupation de gestion vint seconder leur préoccupation d'aménagement.

Ce dernier découpage du Québec en 95 petites régions imbriquées parfaitement dans les grandes, à partir de 1988, compléta les formalités gouvernementales en ce qui concernait la reconnaissance d'entités territoriales régionales, à deux échelons, sur le territoire national³.

Nous venons de constater que la construction physique des régions périphériques du Québec par l'entremise de l'aménagement intensif du territoire fut secondée par la création officielle des régions administratives et des régions MRC. Dans le cadre de ces nouvelles entités macro- et micro-régionales, diverses organisations publiques, parapubliques et collectives⁴ ont émergé ou se sont localisées, épousant ainsi, plus ou moins, ces nouvelles régions dans un sens d'occupation institutionnelle du terrain (Proulx *et al.*, 1992). Ce constat général dans le cadre du Québec nous amène à utiliser le concept de construction institutionnelle des régions.

Construction institutionnelle des régions

Ce concept de construction institutionnelle offert par Blakely (1989) s'avère fort utile pour comprendre le phénomène régional des trois dernières décennies. Nous désirons contribuer à le formaliser davantage dans le cadre du Québec en lui octroyant des composantes théoriques et des indicateurs. Notre effort théorique et empirique s'inscrit dans le même sens que celui de plusieurs grands groupes nationaux qui, depuis quelques années, cherchent à mieux comprendre la réalité institutionnelle des régions périphériques du Québec (UMQ, 1985 ; UPA, 1991 ; CSN, 1992 ; UMRCQ, 1992 ; CAS, 1989, 1990, 1992). Notons aussi, à cet égard, les travaux internes de l'OPDQ et les excellentes contributions rassemblées par Dionne *et al.* (1986), et Désy *et al.* (1987), ainsi que celles de Gravel (1987), de Sokoloff (1989) et de Bérubé (1993). En continuité avec ce mouvement d'analyse institutionnelle régionale au Québec, la recension des écrits offerts sur le sujet nous amène à considérer douze grandes composantes associées à la construction institutionnelle des deux échelons régionaux distincts (tableau 1). Dans les pages suivantes, nous exposerons succinctement chaque composante afin de différencier, d'une manière générale, chaque échelon.

3. Il est à noter que nous ne considérons pas ici les trois communautés urbaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais.
4. Certaines organisations étaient déjà présentes en régions périphériques sans être associées explicitement à des institutions régionales comme telles.

Composantes	Régions administratives	Régions MRC
Légitimité	régionalisme	régionalisme
Enjeux	infranationaux	supralocaux
Logique	pénétration centrale	intégration locale
Spécificité	gestion de programmes	gestion de biens et services
Finalité	développement	développement
Gestion	experts	experts
Portrait	connaissance	connaissance
Stratégie	orientation	orientation
Financement	central	local
Pouvoir	représentativité	élus locaux
Participation	tiers – tiers – tiers	groupes locaux
Occupation	?	?

Avec une population dispersée sur un très vaste territoire, le Québec habité n'est aucunement uniforme et homogène du point de vue géographique, historique, culturel, social et économique (Dugas, 1981). Les ressources, les problèmes, les contraintes et les opportunités s'avèrent fort différents d'un lieu à un autre. Il est, par conséquent, tout à fait légitime que la population et les groupes en des lieux précis revendiquent l'adaptation des diverses interventions publiques selon leurs propres besoins. Anciennement dispersées et ancrées généralement à l'échelon local (municipal), les revendications épousent maintenant de plus en plus les nouveaux territoires régionaux officiellement établis. Évidemment, ce mouvement spontané associé au phénomène de régionalisme a largement été influencé par la multiplication des fonctions publiques exercées en région depuis 1960. Ainsi, par leur présence comme cadre de référence, les découpages régionaux officiels ont inévitablement occasionné une certaine polarisation des revendications de la base à ces deux échelons. Cette double polarisation des forces du régionalisme offre une légitimité duale à la construction institutionnelle des territoires régionaux.

Si l'ancrage territorial des revendications de la base légitimise les régions, chaque échelon possède aussi ses propres enjeux, sa propre logique et sa propre spécificité qui renforcent sa crédibilité. Ces trois composantes nous renvoient à l'essence même qui soutient l'institutionnalisation de chacun des deux échelons régionaux.

Du côté des régions administratives, les enjeux sont qualifiables d'infranationaux puisqu'ils concernent la pénétration centrale dans les affaires

publiques de la périphérie par la gestion régionale de politiques nationales. Celles-ci concernent, de fait, la construction d'infrastructures ou, le plus souvent, l'application de programmes sociaux, culturels, économiques, etc., notamment le fonds de développement régional. Car l'adaptation des interventions de l'État à la réalité régionale s'avère, ni plus ni moins, la raison d'être des régions administratives sur lesquelles on transfère des fonctions et des tâches de nature opérationnelle.

Tandis qu'à l'échelon des régions MRC, les enjeux sont plutôt supra-locaux. En effet, ils sont généralement concernés par la gestion de biens et services (sol, ponts, sports, loisirs, déchets, transport en commun, etc.) dans un sens de coordination d'actions locales (municipales), stimulée notamment par le gain d'économies d'échelle. Ainsi, l'intégration des multiples actions et initiatives locales selon une vision élargie représente le principal défi à cet échelon régional pour lequel on induit des priorités communautaires.

Soulignons au regard des enjeux, des logiques et de la gestion, que la finalité visée implicitement par l'utilisation des échelons régionaux par le secteur public est le respect des goûts, préférences et besoins des clients. Cependant, la finalité explicite et largement affichée par les décideurs régionaux, même si elle n'est pas toujours compatible avec la rationalité administrative, concerne le développement social, culturel, écologique et économique.

Il est certain que la création des deux échelons régionaux au Québec a occasionné la formation et le perfectionnement de compétences en sciences régionales afin de répondre aux besoins des nouvelles institutions mises en place. Un petit appareil technocratique dont nous verrons plus loin l'ampleur s'est, de fait, progressivement installé, aux deux échelons régionaux, entre l'État central et les municipalités locales. Les divers experts régionaux travaillent aux diverses pratiques de gestion afin d'atteindre les buts spécifiques de leur propre organisation dans le cadre de la finalité territoriale de développement régional. Notons, à cet égard, qu'en comparaison avec la taille des organisations fonctionnelles présentes, les régions administratives possèdent une équipe d'experts plus importante que celle des régions MRC⁵.

En ce qui concerne les pratiques de gestion, chaque échelon régional au Québec a utilisé, depuis son existence, des instruments de planification

5. Soulignons aussi le statut précaire de la plupart des organisations collectives régionales qui rend la défense de leur légitimité et la quête de ressources inévitablement très énergivores dans un contexte de compétition souvent défavorable à la coordination interorganisationnelle pourtant si nécessaire.

globale afin de déterminer des orientations, des objectifs et des moyens selon ses propres caractéristiques territoriales.

À ce sujet, les échelons régionaux furent, d'une part, dotés de portraits régionaux afin de faire le point sur l'état des connaissances disponibles pour leur territoire. Dans le cas des régions administratives, des portraits complets de la situation territoriale furent formellement confectionnés périodiquement depuis les premières missions de planification, au tournant des années 1970, en passant par les schémas régionaux (1975-1978), les deux générations de conférences socio-économiques au cours des années 1980 et, plus récemment, par la procédure de planification stratégique. À l'échelon des régions MRC, la confection d'un schéma d'aménagement pour chaque territoire entre 1982 et 1990, a évidemment occasionné de concevoir le portrait à partir de la somme des connaissances disponibles. Par la suite, ou en même temps, quelques profils socio-économiques furent élaborés dans la plupart des MRC. Actuellement, la révision en cours des schémas d'aménagement, en incluant les aspects environnement et développement, nécessite la réactualisation et l'enrichissement de ces portraits régionaux MRC.

D'autre part, un deuxième instrument de planification fut largement utilisé par les régionaux afin de jouer leur rôle. Il s'agit de l'élaboration de grandes orientations stratégiques pouvant guider les actions dans le champ. De fait, certaines régions administratives furent dotées de stratégies bien avant leur institutionnalisation formelle. C'est le cas notamment du Saguenay — Lac-Saint-Jean et du Bas-Saint-Laurent — Gaspésie (Simard, 1979). Par la suite, d'une manière plus formelle, les régionaux ont élaboré des orientations stratégiques dans le cadre de toutes les procédures de planification du développement (missions, schémas, conférences socioéconomiques, planification stratégique). Du côté des régions MRC, leurs schémas contiennent les grandes orientations d'aménagement de leur territoire.

Notons au sujet des instruments de planification qu'il n'y a que les orientations contenues dans les schémas d'aménagement des régions MRC qui possèdent un statut légal pour garantir leur respect par les tiers. Précisons aussi que, dans un cas comme dans l'autre, les incitatifs financiers pour influencer l'application des orientations d'aménagement et de développement proviennent des politiques centrales (Québec et fédération) ou locales (municipalités).

En effet, en ce qui regarde le financement des institutions et des actions régionales, les faits démontrent une dualité des sources. À l'échelon des grandes régions administratives, la majeure partie du financement vient du centre laissant ainsi une faible autonomie aux décideurs régionaux. Aucune véritable politique n'est conçue en région administrative et peu d'allocation substantielle de ressources n'y est réellement décidée, en fin de

compte. Toutefois, l'enjeu d'une programmation régionale, ou du moins d'une adaptation (modulation) des programmes nationaux dans chaque région administrative représente un débat très actuel. Du côté des petites régions MRC, il existe des moyens financiers disponibles qui proviennent des municipalités membres. Ils ne sont toutefois pas très importants. Et il faut signaler que certaines organisations publiques présentes à cet échelon reçoivent leurs crédits directement de l'État central. Néanmoins, les Conseils MRC peuvent initier leurs propres politiques (transport en commun, gestion des déchets, développement économique, etc.), soit directement par des résolutions lorsqu'ils en ont formellement le pouvoir (Loi 125), soit par des ententes municipales (*Loi des cités et villes*). D'ailleurs, l'enjeu d'une éventuelle assise fiscale dévolue à ces Conseils MRC est aussi au cœur des débats, actuellement.

Ce peu d'autonomie régionale, d'un côté, et les faibles moyens financiers, de l'autre, nous amènent à traiter succinctement la question de l'arrangement actuel du pouvoir en régions québécoises.

À l'échelon des régions administratives, la crédibilité du pouvoir des conseils régionaux sectoriels repose sur la notion de représentativité. En effet, la composition des conseils d'administration des organisations collectives sectorielles régionales (tourisme, culture, environnement, etc.) s'appuie sur la volonté de respecter leur base en choisissant les individus et les groupes les plus représentatifs du secteur, des sous-secteurs et des divers sous-territoires régionaux. Le conseil de l'organisation collective centrale de développement des régions administratives est composé en respectant le critère de représentation (participation) du tiers – tiers – tiers (un tiers d'élus locaux, un tiers d'élus nationaux et un tiers de représentants d'organisations collectives sectorielles régionales). Il est à noter que la majorité des ressources allouées en régions administratives s'effectuent par des directions ministérielles (organisations publiques) qui dépendent hiérarchiquement de Québec ou d'Ottawa.

Du côté des régions MRC, la situation est totalement différente puisque l'organisation centrale du territoire possède un conseil composé entièrement d'élus locaux issus des différentes municipalités selon un mode de représentation basé généralement sur la taille de la population. Les autres organisations publiques et collectives présentes sur les territoires MRC justifient généralement⁶ la représentativité de leur conseil d'administration par la participation des divers intervenants et groupes dans leur propre secteur⁷. Soulignons que les citoyens ainsi que leurs multiples et

6. Sauf pour les bureaux de services à l'emploi.

7. Il est à noter que le secteur éducation possède un système de commissions avec des élus scolaires désignés démocratiquement par la population.

divers groupes sociaux, d'intérêt et de pressions peuvent avoir directement accès aux séances des conseils MRC.

L'exposé du concept de construction institutionnelle nous a permis, dans un premier temps, de définir les composantes théoriques générales des deux échelons régionaux officiellement reconnus au Québec. L'analyse succincte effectuée mériterait certes, dans un autre cadre, d'être approfondie. Il faudrait notamment y ajouter une mesure et une interprétation des problèmes engendrés et des gains obtenus à ces deux échelons régionaux institutionnalisés depuis 25 ans, pour l'un, et 12 ans, pour l'autre. Car notre constat général à propos de la double occupation régionale cache un processus progressif de construction dont l'épopée semble fort intéressante. Mais pour le moment, notre objectif vise surtout à obtenir un constat actuel plus détaillé de l'occupation de chaque échelon. Il s'agit d'observer attentivement la réalité régionale et d'y recenser les organisations publiques, parapubliques et collectives qui occupent dans l'exercice de leurs fonctions, les territoires régionaux. Nous disposerons ainsi d'une mesure concrète de la construction institutionnelle régionale au Québec.

Méthode de collecte des données

Notre première source de données a été les archives et les documents des différents ministères québécois et canadiens. Ces organisations publiques connaissent bien leurs agences régionalisées et nous renseignent non seulement sur leur localisation en régions, mais aussi sur un certain nombre d'attributs.

Deuxièmement, nous exploitons aussi les archives et les documents des organisations collectives nationales. Regroupant généralement les organisations collectives régionales comme membres, ces grands groupes offrent des données factuelles fort intéressantes.

Finalement, nous avons réalisé des enquêtes auprès de plusieurs informants en région. Ainsi, une enquête fut effectuée auprès des directeurs généraux des corporations MRC, en janvier 1992, afin d'identifier les organisations qui épousent leur territoire régional. Les renseignements obtenus furent vérifiés auprès des préfets des conseils MRC. De plus, plusieurs entrevues furent menées auprès des informants privilégiés, notamment de nombreux représentants d'organisations régionales. Les données sur les régions administratives furent collectées au cours de l'hiver 1993.

Nous tenons à souligner que le grand nombre d'organisations répertoriées, ainsi que la nature dispersée des données collectées, ont demandé beaucoup de perspicacité aux enquêteurs. Bien que toutes les données compilées aient été vérifiées, il faut néanmoins considérer une marge d'erreur que nous évaluons à seulement 1 % pour les régions administratives et à 5 % pour les régions MRC.

L'occupation institutionnelle des régions administratives

Les résultats détaillés de notre enquête (Brochu et Proulx, 1993) révèlent notamment l'existence de deux grandes catégories d'organisations qui occupent les territoires des régions administratives du Québec.

D'une part, il s'agit des organisations publiques et parapubliques qui gèrent des programmes d'allocation de ressources issues des gouvernements supérieurs. Le tableau 2 nous permet de faire le point sur le pourcentage atteint dans la régionalisation des ministères sectoriels par l'entremise de directions régionales⁸ présentes en 1993 dans chacune des seize régions administratives du Québec. Il apparaît clairement que les régions administratives sont utilisées, à un haut degré, comme territoire de gestion par les différents ministères provinciaux. On relève, toutefois, une forte inégalité intersectorielle dans cette présence en régions administratives. En effet, certains ministères sont fortement régionalisés tandis que d'autres le sont moyennement ou faiblement.

De plus, il apparaît que les régions administratives québécoises sont peu utilisées comme territoire de gestion par le gouvernement fédéral. En effet, le tableau 2 illustre que seulement cinq agences (bureaux de service) des ministères fédéraux sont implantées sur les territoires des régions administratives québécoises dans leurs activités.

Par ailleurs, nous avons des organisations collectives qui, d'une façon générale, travaillent à l'animation et à la promotion du développement sous ses diverses formes, notamment par l'entremise de la consultation et de la concertation des divers acteurs concernés. Le tableau 3 illustre, en pourcentage, le portrait de la situation et nous fait voir rapidement le degré élevé de présence d'organisations collectives dans les régions administratives. Ces résultats démontrent la pertinence de cet échelon régional pour l'animation et la promotion du développement dans ces secteurs. On constate que toutes les organisations collectives retenues par notre enquête sont fortement présentes, c'est-à-dire dans plus de 56 % des 16 régions administratives. Cependant, l'inégalité intersectorielle dans cette présence ressort aussi très clairement.

Ces résultats, engendrés par un traitement sectoriel des données, sont si significatifs qu'ils incitent à effectuer un traitement territorial. À cet effet, le tableau 4 permet de visualiser, pour chacune des 16 régions administratives, la présence en pourcentage, des organisations publiques (parapubliques) du gouvernement du Québec et des organisations collectives régionales.

8. La notion de direction régionale varie de façon significative d'un ministère à un autre.

Tableau 2
Organisations publiques en régions administratives

Secteurs	Occupation
Santé et services sociaux Québec	100 %
Affaires régionales Québec	93,8 %
Main-d'œuvre Québec	87,5 %
Industries, commerce, technologie Québec	87,5 %
Environnement Québec	81,3 %
Transport Québec	81,3 %
Emploi et immigration Canada	81,3 %
Justice Québec	68,8 %
Éducation Québec	68,8 %
Communication Québec	68,8 %
Culture Québec	68,8 %
Condition féminine Canada	68,8 %
Santé et bien-être Canada	68,8 %
Loisirs, chasse et pêche Québec	62,5 %
Forêts Québec	62,5 %
Agriculture Québec	56,3 %
Affaires municipales Québec	56,3 %
Énergie et ressources Québec	50,0 %
Développement régional Canada	50,0 %
Consommation Canada	43,7 %
Communautés culturelles Québec	25,0 %

Cette présentation des données illustre clairement qu'il existe actuellement une véritable sphère publique construite par de nombreuses organisations localisées à l'échelon des régions administratives du Québec. Cette occupation institutionnelle du terrain est, cependant, inégale d'une région à une autre. Soulignons notamment que la région Nord du Québec enregistre une présence de 18 % pour les organisations publiques et de seulement 8,3 % pour les organisations collectives. On se rend compte aussi à l'analyse des faits, que 10 régions administratives sont fortement construites sur le plan institutionnel alors que 6 autres le sont moyennement ou faiblement, en considérant leur degré d'occupation.

L'occupation institutionnelle des régions MRC

À l'échelon des MRC, nous avons trois types d'organisations fonctionnelles : la corporation MRC avec son conseil des maires et sa régie interne, les organisations publiques (et parapubliques) de l'État ainsi que les organi-

Tableau 3
Organisations collectives en régions administratives

Secteurs	Occupation
Développement régional	93,8 %
Tourisme	93,8 %
Centraide	81,3 %
Âge d'or	81,3 %
Loisirs des handicapés	81,3 %
Promotion industrielle	75,0 %
Loisirs	68,8 %
Culture	68,8 %
Environnement	68,8 %
Éducation populaire	68,8 %
Formation professionnelle	68,8 %
Qualité	56,3 %

Tableau 4
Occupation institutionnelle des régions administratives

Régions	Organ. publiques	Organ. collectives
Bas-Saint-Laurent	93,8 %	100 %
Saguenay – Lac-Saint-Jean	93,8 %	100 %
Québec	93,8 %	100 %
Mauricie – Bois-Francs	93,8 %	100 %
Estrie	93,8 %	100 %
Montréal	93,8 %	66,7 %
Outaouais	100 %	100 %
Abitibi-Témiscamingue	93,8 %	91,7 %
Côte-Nord	87,5 %	91,7 %
Nord du Québec	18,8 %	8,3 %
Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine	43,8 %	25 %
Chaudière-Appalaches	43,8 %	41,7 %
Laval	31,3 %	33,3 %
Lanaudière	25,0 %	83,3 %
Laurentides	43,8 %	75 %
Montréal	68,8 %	91,7 %

sations collectives du territoire. Nous avons illustré ailleurs (Proulx, 1992) que ces organisations exercent quatre grandes catégories de fonctions, soit l'aménagement du territoire, la gestion de biens et services à la population, la gestion de biens et services aux travailleurs et la gestion de biens et services aux entreprises. Le tableau 5 illustre, sans distinction de catégories fonctionnelles, le pourcentage de régions MRC où est présente une unité organisationnelle qui épouse le territoire (plus ou moins 10 %) dans chaque secteur.

On constate ainsi que de 1982⁹ à 1992, il s'est structuré une véritable sphère publique MRC grâce à l'occupation territoriale par des organisations qui y exercent des fonctions. En d'autres termes, les régions MRC servent

Tableau 5
Organisations publiques et collectives en régions MRC

Secteurs	Occupation
Aménagement du territoire	100 %
Évaluation foncière	88 %
Santé et services sociaux	85 %
Travail Québec	74 %
Éducation	46 %
Gestion des déchets	45 %
Tourisme	45 %
Industries	45 %
Aide au développement des collectivités	42 %
Développement économique	39 %
Commerce	37 %
Aide aux entreprises	37 %
Travail Canada	35 %
Emploi	34 %
Développement rural	33 %
Environnement	32 %
Culture	21 %
Motels industriels	19 %
Forêts	14 %
Agriculture	10 %
Sports et loisirs	6,5 %
Voirie tertiaire	5,5 %
Pêches	4,4 %
Mines	3,3 %
Autres services communs	50 %

maintenant de territoire de gestion pour plusieurs fonctions publiques et collectives. On relève, cependant, qu'il existe une importante inégalité intersectorielle dans l'occupation de ces petites régions. Il est à noter, par ailleurs, qu'un certain nombre des organisations présentes, notamment dans les secteurs tourisme, culture, industries et pêche, s'avèrent très fragiles puisque généralement structurées de manière ponctuelle selon la conjoncture de la dynamique régionale. En ce sens de dynamique, signalons que les fonctions concernées par la gestion des déchets et la voirie tertiaire sont en pleine progression institutionnelle depuis que notre enquête fut effectuée en janvier 1992. Signalons en outre que depuis ce temps plusieurs SOLIDE se sont implantées dans un bon nombre de régions MRC, offrant ainsi un vingt-sixième secteur, concerné celui-ci par l'investissement (et l'emploi).

Sur les 25 secteurs illustrés par le tableau 5, nous avons compilé pour chaque région MRC, le degré d'occupation institutionnelle par des organisations fonctionnelles (tableau 6).

On constate ainsi qu'après seulement dix ans d'existence, les régions MRC sont déjà construites à un bon degré par un ensemble d'organisations institutionnalisées qui occupent le territoire (plus ou moins 10 %) dans l'exercice de leurs fonctions. Ce progrès rapide dans la construction institutionnelle démontre bien la pertinence de cet échelon régional dans la gestion publique au Québec. Malgré ce fait, force est d'admettre que le pourcentage d'occupation institutionnelle des MRC est tout de même encore assez faible (moins de 50 %) pour la majorité (plus de 80 %) de ces petites régions du Québec.

Les causes des inégalités

Le diagnostic d'occupation des deux échelons régionaux du Québec par les organisations publiques, parapubliques et collectives que nous avons empiriquement effectué permet, certes, de mesurer une composante importante du concept de construction institutionnelle. Le constat effectué nous amène à nous interroger sur plusieurs causes et conséquences de cette occupation institutionnelle, sans toutefois que toutes les réponses apparaissent facilement.

Nous avons notamment soulevé la question des inégalités intersectorielles dans la présence d'organisations publiques, parapubliques et collectives sur les territoires régionaux ainsi que celle des inégalités inter-régionales dans l'occupation du terrain par ces organisations fonctionnelles. Pourquoi certaines régions (administratives et MRC) sont-elles insti-

9. Bien que la Loi 125 fut votée en 1979, ce n'est qu'à partir de 1982 que les régions MRC furent réellement opérationnelles.

Tableau 6 Occupation institutionnelle des régions MRC			
Régions MRC	Organisations	Régions MRC	Organisations
Îles-de-la-Madeleine	48%	Memphrémagog	52%
Avignon	48%	Sherbrooke	8%
Bonaventure	32%	Val Saint-François	52%
Pabok	68%	Or Blanc	52%
Côte-de-Gaspé	44%	Brome-Missisquoi	40%
Denis-Riverin	56%	Haut-Richelieu	48%
Matane	92%	Jardins-de-Napierville	36%
Matapédia	88%	Haut-Saint-Laurent	32%
Mitis	44%	Beauharnois-Salaberry	24%
Rimouski-Neigette	44%	Vaudreuil-Soulanges	56%
Fjord-du-Saguenay	44%	Roussillon	12%
Lac-Saint-Jean-Est	56%	Champlain	24%
Domaine-du-Roy	60%	Vallée-du-Richelieu	16%
Maria-Chapdeleine	40%	Rouville	24%
Témiscouata	52%	Haute-Yamaska	28%
Basques	52%	Acton	40%
Rivière-du-Loup	40%	Les Maskoutains	32%
Kamouraska	76%	Bas-Richelieu	27%
L'Islet	40%	La Jannerais	28%
Montmagny	36%	Laval	8%
Etchemins	88%	Deux-Montagnes	24%
Beauce-Sartigan	44%	Mirabel	8%
L'Amiante	48%	Thérèse-de-Blainville	16%
Robert-Cliche	32%	Les Moulins	44%
Nouvelle-Beauce	40%	L'Assomption	28%
Bellechasse	40%	D'Autray	56%
Desjardins	28%	Joliette	28%
Chutes-de-la-Chaudière	36%	Montcalm	28%
Lotbinière	20%	Rivière-du-Nord	28%
Portneuf	36%	Argenteuil	20%
Jacques-Cartier	28%	Pays-d'en-Haut	20%
Île-d'Orléans	20%	Laurentides	36%
Côte-de-Beaupré	32%	Matawinie	48%
Charlevoix	48%	Papineau	36%
Charlevoix-Est	60%	Vallée-de-la-Gatineau	52%
L'Érable	24%	Pontiac	44%
Arthabaska	40%	Antoine-Labelle	76%
Drummond	28%	Témiscamingue	88%
Nicolet-Yamaska	44%	Rouyn-Noranda	76%
Bécancour	52%	Vallée-de-l'Or	56%
Francheville	16%	Abitibi	64%
Centre-de-la-Mauricie	52%	Abitibi-Ouest	44%
Maskinongé	40%	Minganie	36%
Mékinac	60%	Sept-Rivières	16%
Haut-Saint-Maurice	48%	Manicouagan	40%
Le Granit	52%	Haute-Côte-Nord	32%
Haut-Saint-François	80%	Caniapiscau	16%
Coaticook	56%		

tutionnellement plus construites que d'autres ? Pourquoi certains secteurs sont-ils plus représentés (physiquement) que d'autres, à l'un ou l'autre des deux échelons régionaux ? Il n'existe pas de facteur unique d'explication de ces phénomènes d'inégalité. Il n'existe même pas de facteur réellement significatif à l'analyse statistique. Pour bien comprendre la construction institutionnelle des régions du Québec, il faut inévitablement s'en remettre à une analyse institutionnelle spécifique de chaque région et de chaque secteur régional. Une telle analyse particulière des 95 MRC et des 16 régions administratives demeure largement à faire. Abordons tout de même quelques points de réflexion.

Précisons tout de suite qu'au Québec, la volonté de régionalisation qui s'est confirmée avec la création des régions administratives (1966), pour être réaffirmée ensuite avec la création des régions MRC (1979), a fait face au cours des années 1980 à des restrictions budgétaires qui ont limité l'expansion de l'appareil d'État et ralenti le mouvement de construction institutionnelle régionale¹⁰. Plus récemment, on a même effectué des coupures dans les budgets des organisations publiques, parapubliques et collectives régionalisées. Du coup, non seulement leur fonctionnement interne a été affecté mais la survie de plusieurs fut menacée alors que la disparition de quelques-unes fut effective. Ce type de coupures étant généralement effectuées en fonction des bassins de population, les régions les moins peuplées s'avèrent, selon ce critère, les plus touchées même si les impacts socioéconomiques causés accentuent davantage le problème démographique. Ainsi, le facteur relié aux coûts d'opération des organisations publiques, parapubliques et collectives en régions, devient certainement discriminant dans l'occupation institutionnelle. Certaines organisations déconcentrées ou décentralisées desservent alors deux, trois ou quatre régions MRC ou encore deux ou trois régions administratives afin d'économiser les ressources publiques. Pour cette même raison de coûts, plusieurs fonctions sont gérées à partir de Québec ou d'Ottawa plutôt que par une agence en région.

Par ailleurs, il est clair que certains secteurs tels que la santé et les services sociaux se prêtent bien à une gestion régionale, autant des programmes (régions administratives) que des services (régions MRC). À contrario, d'autres secteurs tels que les communautés culturelles, considèrent qu'ils n'ont pas beaucoup d'intérêt à une présence en régions éloignées des grands centres. Dans cet ordre d'arguments, soulignons aussi que la nécessité de gestion déconcentrée ou décentralisée dans certains secteurs commande des territoires de dimension correspondant ni aux régions administratives, ni aux régions MRC. Nous pensons notamment aux secteurs reliés aux ressources naturelles tels que l'énergie, l'agriculture et la forêt.

10. Il est à noter, par contre, que les difficultés financières des municipalités ont favorisé la mise en œuvre d'organisations publiques (intermunicipales) à l'échelon MRC.

Il apparaît évident aussi que certaines régions administratives et certaines régions MRC se prêtent mal à la présence physique d'organisations publiques, parapubliques et collectives. Dans le cas des régions administratives, notons que le faible taux d'occupation institutionnelle de certains territoires est surtout dû soit à leur faible population (Nord du Québec), soit à leur proximité des grands centres (Laurentides, Laval), soit à leur récente existence officielle (Lanaudière, Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine). Pour les régions MRC, le faible taux d'occupation institutionnelle peut avoir plusieurs causes, notamment la présence en leur sein d'un important centre urbain pourvoyeur de biens et services publics (Sherbrooke, Sept-Rivières, etc.) ou la présence de deux ou trois pôles urbains protecteurs de leur autonomie (Francheville, Vallée-du-Richelieu, etc.).

Il est à noter, finalement, que toutes les régions administratives et toutes les régions MRC n'ont pas le même dynamisme à solliciter leur occupation institutionnelle par des organisations publiques et parapubliques de l'État ou à faire émerger des organisations collectives sectorielles. À cet effet, il est vrai de dire que les milieux périphériques à la vallée du Saint-Laurent sont en général plus énergiques dans la construction institutionnelle de leurs territoires régionaux officiellement reconnus par l'État. Cette énergie, qui est souvent tributaire de l'identité et de l'appartenance territoriale (Proulx, 1992a), stimule le régionalisme, dynamise la mise en évidence des enjeux collectifs (utilités), provoque la circulation de l'information, favorise la solidarité et entraîne la création d'organisations (fonctions) souvent informelles d'abord, mais qui s'institutionnalisent avec le temps et l'établissement de leur crédibilité (Proulx, 1989).

À ce sujet, nous terminerons en soulignant que la construction institutionnelle des régions administratives est à peu près terminée tandis que celle des régions MRC démontre un dynamisme évident et un potentiel futur. Pour les unes, l'occupation institutionnelle s'est largement réalisée au cours des années 1970. Le dernier stimulus en ce sens fut le décret gouvernemental (22 décembre 1987) sur l'harmonisation de la gestion régionalisée des divers ministères québécois aux territoires des régions administratives. Les effets de ce décret ont de toute évidence atteint, lors de notre compilation de 1993, leurs limites même si les objectifs initiaux sont loin d'avoir été réalisés. Un effort important reste encore à faire, en effet, notamment dans la formation professionnelle, l'environnement, la culture et les loisirs. Pour les régions MRC, sept secteurs (champs fonctionnels) sont caractérisés par une très faible présence d'organisations publiques, parapubliques ou collectives (tableau 5) qui entache l'image institutionnelle de ces petites régions. Seulement trois de ces secteurs possèdent, à notre avis, un réel intérêt à occuper éventuellement ces territoires de gestion, soit la forêt, les sports-loisirs et la voirie tertiaire. Cependant, le potentiel de cons-

truction institutionnelle future semble à l'évidence très élevé pour d'autres champs fonctionnels tels que l'environnement, la gestion des déchets, l'emploi, le développement rural et le développement économique.

Conclusion

Nous venons d'illustrer que deux échelons régionaux furent institutionnellement construits par des organisations publiques, parapubliques et collectives qui y exercent des fonctions de gestion (programmes, biens et services). Quoiqu'il soit inégal d'une région à une autre, le degré d'occupation institutionnelle mesuré par nos données est significativement élevé. Il offre une moyenne de 73 % dans le cas des régions administratives (1966-1993) et de 42 % dans le cas des régions MRC (1982-1992). Nos données révèlent qu'il s'agit d'une sphère publique régionale aux responsabilités fragmentées et au pouvoir émietté, entre les secteurs (champs fonctionnels) et entre les deux échelons régionaux.

À partir de ces résultats, nous pouvons avancer que l'attitude gouvernementale envers les régions du Québec a réellement effectué un virage managérial. Sous l'angle de la finalité de développement régional largement évoquée depuis 40 ans, nous sommes en effet passés d'une phase d'aménagement du territoire (routes, ports, barrages, parcs industriels, hôpitaux, écoles, etc.), qui a caractérisé la politique régionale des années 1950 et 1960, à une phase où l'objet des interventions publiques est largement concerné par le management régional. De fait, la construction institutionnelle est venue seconder la construction physique des régions afin d'y promouvoir le développement.

Ce constat de construction institutionnelle de deux échelons régionaux au Québec nous conduit à certains questionnements, notamment dans la double perspective du désengagement actuel de l'État interventionniste en pleine crise financière et de la détresse continuelle des régions périphériques du Québec. Face à toutes ces organisations régionales qui occupent le terrain, nous nous interrogeons particulièrement sur le « qui fait quoi et comment » à l'égard de la finalité du développement régional. Pour répondre à ces questions, nous disposons encore de fort peu de faits traités systématiquement dans un cadre d'analyse approprié qui pourraient nous éclairer sur la situation réelle.

À ce propos, une première étude exploratoire dans le cadre de la région administrative du Saguenay – Lac-Saint-Jean et de ses quatre régions MRC (Proulx et al., 1992) nous a livré un certain nombre de données sur les quelque 260 organisations¹¹ publiques, parapubliques et collectives présentes. L'analyse du profil de chaque organisation révèle des faits intéressants non seulement sur les ressources financières et les modalités déci-

sionnelles, mais aussi sur les missions, les fonctions et tâches exercées, les divers objectifs poursuivis, les stratégies préconisées, l'expertise utilisée, etc.

Cette voie de recherche et de réflexion sur le phénomène régional au Québec doit, à notre avis, être poursuivie dans toutes les régions du Québec. Puisque nous avons largement institutionnalisé le développement régional sur le plan de la gestion de programmes, de biens et de services dans une quarantaine de secteurs d'activités, toute grille d'analyse régionale doit nécessairement inclure le volet institutionnel. Aux traditionnels volets environnemental, démographique, économique et communautaire qui caractérisent les portraits régionaux, il devient de fait impératif d'inclure une collecte et un traitement de données qualitatives et quantitatives sur le contexte institutionnel qui prévaut dans chaque région MRC et dans chaque région administrative. Un tel portrait institutionnel détaillé des régions servirait à deux niveaux d'analyse.

Premièrement, l'État central aurait en main une base empirique pertinente pour concrétiser les concepts théoriques, les principes d'intervention et la volonté gouvernementale à l'égard de la décentralisation, de la régionalisation, du pouvoir régional et de la politique régionale, en général. La capacité d'analyse rationnelle de la situation et ainsi le potentiel de dépolitisation du débat seraient certes améliorés.

Deuxièmement, les régionaux posséderaient un miroir de leur contexte institutionnel. Sous l'angle de l'autonomie régionale et de la prise en main par le milieu, les 16 régions administratives et les (maintenant) 96 régions MRC pourraient ainsi beaucoup mieux comprendre et maîtriser les efforts effectués aux fins du développement régional.

Pour réaliser ce portrait institutionnel détaillé des régions du Québec, il nous apparaît nécessaire de mesurer certaines variables relatives à l'adéquation des arrangements institutionnels globaux et particuliers. Car il est largement reconnu en science régionale que le développement régional à succès possède toujours des arrangements institutionnels particulièrement optimaux que l'on se doit de continuellement rechercher. Qu'en est-il pour le Québec ?

Une orientation de la recherche sur le phénomène régional doit aller dans ce sens. Avec un diagnostic institutionnel complet pour toutes les régions, nous serions mieux en mesure de préconiser une politique régionale nationale capable d'assister convenablement la recherche de plus de cohérence administrative, de plus de démocratie, de plus de justice sociale et de plus d'efficacité économique dans les régions. Le développement ré-

11. Nous incluons, dans ce répertoire, toutes les organisations publiques, parapubliques et collectives locales telles que les municipalités, les chambres de commerce, les commissions scolaires, les centres d'aide à l'entreprise, les commissariats industriels, les coopératives, etc. Ne sont pas inclus les groupes sociaux et les bureaux de poste.

gional, tant désiré, n'en serait ainsi que mieux servi avec les ressources de plus en plus rares dont on dispose actuellement pour atteindre les objectifs qui y sont reliés.

Bibliographie

- BÉRUBÉ, P. (1993). *L'organisation territoriale du Québec*, Québec, Les Publications du Québec, 143 p.
- BLAKELY, E.J. (1989). *Planning Local Economic Development*, London, Sage Publications, 309 p.
- BLANCHARD, R. (1960). *Le Canada français*, Paris, Éd. Fayard, 314 p.
- BROCHU, I. et PROULX, M.U. (1993). « Le secteur public des régions administratives du Québec », Communication présentée au Colloque sur le développement régional, ACFAS, Rimouski, 31 p.
- BROUILLETTE, B. (1959). « Les régions géographiques et économiques de la province de Québec », dans *Mélanges géographiques canadiens offerts à R. Blanchard*, Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université Laval, p. 65-83.
- CAS (Conseil des Affaires sociales) (1989). « Deux Québec dans un », Boucherville, Gaëtan Morin Editeur, 124 p.
- CAS (1990). « Agir ensemble », Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur.
- CAS (1992). « Un Québec solidaire », Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur, 182 p.
- CSN (1992). « Bâtir le Québec des régions », éd. Conseil des syndicats nationaux.
- DESY, J. *et al.* (1987). « MRC et municipalités : vers une union libre », UQAC, Groupe de recherche et d'intervention régionales, 152 p.
- DIONNE, H. *et al.* (1986). « Vers de nouveaux territoires intermédiaires », UQAR, Groupe de recherche interdisciplinaire en développement de l'Est du Québec, 230 p.
- DUGAS, C. (1981). *Un pays de distance et de dispersion*, Sainte-Foy (Québec), PUQ, 221 p.
- GRAVEL, R.J. (1987). *Les institutions administratives locales au Québec*, Sainte-Foy (Québec), PUQ, 94 p.
- LA HAYE, J.C. (1968). « Rapport de la commission provinciale d'urbanisme », Québec, Gouvernement du Québec.
- MCE (1978). « La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle », Fascicules n^{os} 1 à 6, Gouvernement du Québec, Ministère du Conseil exécutif.
- MIC (1966). « La division du Québec en régions administratives », Gouvernement du Québec, Ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC).
- PROULX, M.U. (1989). « Activité résiliente et organisation économique de l'espace », dans *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n^o 3, p. 575-600.
- PROULX, M.U. « Le secteur public MRC 1992 », dans *Actes du Forum National sur la Décentralisation*, Québec, p. 1-28.

- PROULX, M.U. (1992a). « Appartenance — Utilités — Fonctions », dans la *Revue Canadienne de Sciences Régionales*, vol. XV, n° 2, p. 307-326.
- PROULX, M.U. et al. (1992). « Profil des organisations publiques, parapubliques et collectives du Saguenay — Lac-Saint-Jean », Chicoutimi, UQAC, Groupe de recherche et d'intervention régionales, 546 p.
- SIMARD, J.J. (1979). « La longue marche des technocrates », Montréal, Éditions coopératives A. Saint-Martin, 199 p.
- SOKOLOFF, B. (1989). « La place des MRC dans les dynamismes régionaux », dans *Revue Canadienne de Sciences Régionales*, vol. XII, n° 1, p. 45-60.
- UMQ (1985). « Rapport de la commission d'études sur les municipalités », Union des municipalités du Québec, 292 p.
- UMRCQ (1992). « Décentralisation : à nous de jouer », *Actes du Forum National sur la Décentralisation*, Union des municipalités régionales de comté du Québec.
- UPA (1991). *Actes des états généraux du monde rural*, Montréal, Union des producteurs agricoles du Québec.

Le rôle du délégué régional dans la mise en œuvre de la politique de développement régional du gouvernement du Québec

Guy Dufresne

La stratégie gouvernementale en matière de développement régional annonçait la mise en place d'un palier de représentation régionale dans chaque région. Cette instance régionale serait un organisme de concertation et de développement. Le transfert de responsabilités au palier régional annonce une réorientation des structures administratives.

L'apparition d'un nouveau personnage administratif, le délégué régional avec rang de sous-ministre adjoint, a servi de point de départ à notre questionnement : Comment les acteurs du milieu régional accueillent-ils ces changements ? Comment les acteurs administratifs se positionnent-ils face aux changements ? S'agit-il de développement régional ou de régionalisation ? Et principalement, comment le délégué régional fait sa place en région ? Et dans l'administration ? Nous considérons que la perception de la politique en matière de développement régional, sa vraisemblance et ses possibilités d'action agissent sur la dynamique des stratégies des notables et des administratifs.

La présentation de la perception de la politique et du rôle du délégué régional devrait permettre de comprendre les différentes logiques d'action des acteurs du changement. Voilà pourquoi, après une description sommaire de la méthodologie et de quelques notions de base, ce chapitre présente les perceptions des acteurs (notables et administratifs) face à la politique et au

délégué régionale, ainsi que les principaux éléments de la conclusion de cette recherche.

La méthodologie

Pour comprendre la dynamique d'implantation de la fonction de délégué régional, tant dans le milieu régional que dans l'appareil administratif, nous avons retenu le modèle de l'analyse stratégique (Crozier et Friedberg, 1977). Notre choix méthodologique implique que notre étude est de nature exploratoire et fait appel à une méthodologie hypothético-inductive².

Cette recherche a été réalisée par le biais d'une démarche d'enquête sur le terrain, principalement sous la forme d'entretiens semi-structurés avec des délégués régionaux, des gestionnaires de la fonction publique, tant au niveau régional qu'au niveau central, ainsi qu'avec des élus de la région (maires, préfets, députés). Le terrain d'enquête était composé de deux régions administratives. Pour des raisons évidentes, nous ne pouvons divulguer les noms des régions en question.

La politique en matière de développement régional

En 1992, le gouvernement du Québec, avec la Loi 19, Loi modifiant diverses dispositions *concernant les affaires régionales*, adoptait une nouvelle stratégie en matière de développement régional, axée sur l'accompagnement des régions.

Cette approche de l'État est conditionnée par une capacité de plus en plus grande des régions d'assurer leur développement. La démarche d'accompagnement de l'État vise à le recentrer sur ses fonctions fondamentales d'une part, et d'autre part, à mieux arrimer ses actions aux besoins régionaux. (Secrétariat aux Affaires régionales, 1992, p. 37)

La notion « d'État accompagnateur » implique une transformation du rôle et des responsabilités actuelles de l'État, et la constitution d'une scène politique régionale, cela afin :

[...] de rééquilibrer le partenariat avec l'État qui s'exerce avec les régions, [...] les régions devront accroître leur niveau de responsabilisation. Celle-ci passe par la consolidation d'une instance régionale représentative et décisionnelle qui sera apte à assumer des compétences nouvelles et qui bénéficiera de

1. Le délégué régional dont il est question, dans ce chapitre issu d'une recherche réalisée en 1993, est le sous-ministre adjoint au développement régional.
2. Pour les détails sur la méthodologie, voir : Dufresne, Guy (1994). *Le rôle du délégué régional dans la mise en œuvre de la politique de développement régional du Gouvernement du Québec*, Mémoire de maîtrise, ÉNAP, Québec, 131 p.

moyens financiers lui permettant d'agir avec plus d'autonomie. (Secrétariat aux Affaires régionales, 1992, p. 38)

La nécessité de procéder à une réforme du mode de gestion des opérations gouvernementales en région s'est faite de plus en plus pressante ; en témoignent les travaux de la Commission Bélanger-Campeau, les propos tenus dans le cadre du congrès de l'Association des organismes régionaux de concertation et de développement (l'AQORCD), ou encore les prises de positions des organismes du monde municipal. La politique de développement régional apparaît comme :

[...] une réponse au désir maintes fois exprimé par les régions d'occuper une place plus grande dans la définition et la gestion de leur développement. Elle représente aussi une responsabilité nouvelle pour laquelle les régions devront unir toutes leurs énergies et tout le dynamisme dont elles sont capables. (Secrétariat aux Affaires régionales, 1992, p. 4)

La politique de développement régional vise la mise en place de mécanismes de concertation. Ces mécanismes doivent assurer des rapports harmonieux et efficaces entre le palier gouvernemental et le palier régional.

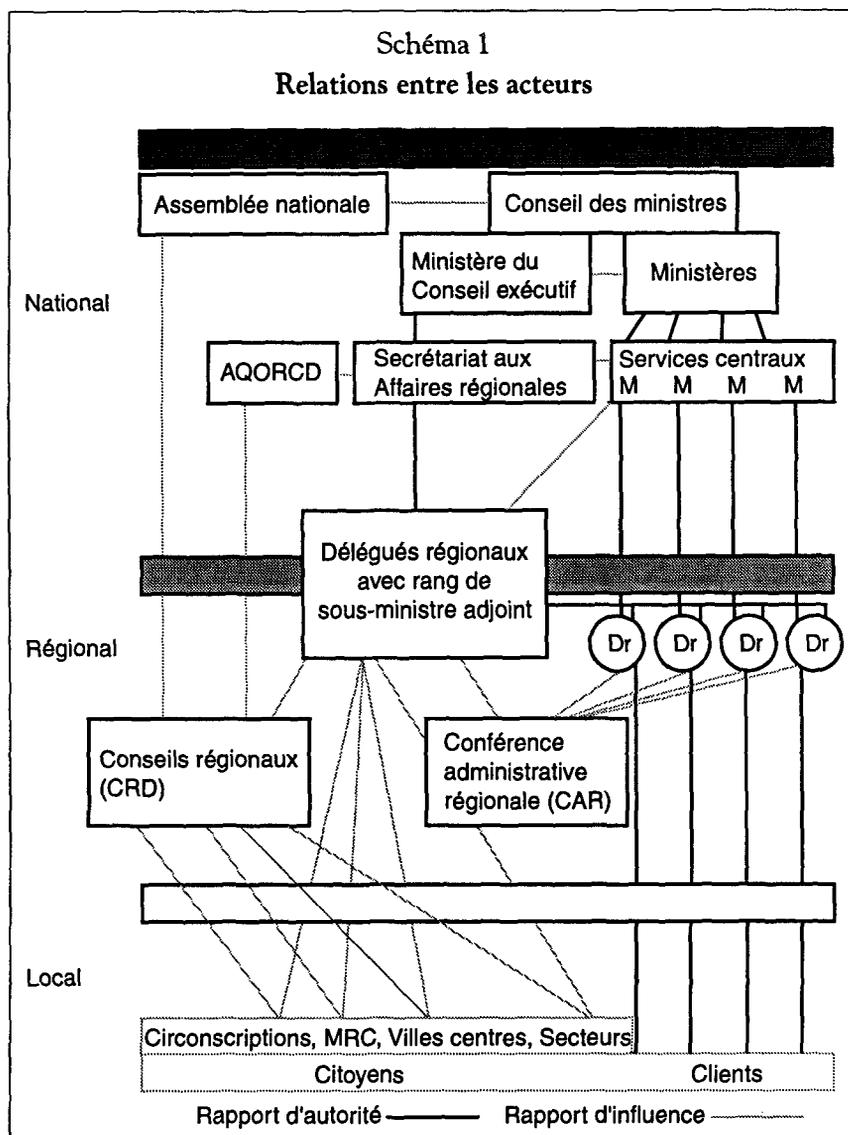
Le réaménagement des rapports entre l'État et ses régions passe d'abord par la création d'une solidarité politique régionale. Cette solidarité politique doit s'appuyer sur la région, de manière à reconnaître le rôle clé des notables régionaux. Ces derniers ont pour ainsi dire à investir l'appareil administratif de l'État en région. L'accès aux ressources de l'appareil administratif de l'État en région est, toutefois, conditionnel à la concertation des représentants du milieu, cela, avec l'accompagnement du délégué régional.

Le délégué aux Affaires régionales (DAR)

Notre lecture de la politique, fondée sur les entrevues réalisées dans le cadre de cette recherche, nous amène à situer le délégué régional dans les relations entre les acteurs régionaux, ainsi qu'entre la région et le centre. Cet exercice nous a permis de produire le schéma suivant :

Au **niveau régional**, le Secrétariat sera relayé par des délégués régionaux directement rattachés au Conseil exécutif. Ils constitueront une véritable antenne gouvernementale en région et seront notamment chargés d'harmoniser l'action des divers ministères sur le territoire régional dans le cadre de Conférences administratives régionales renforcées. Les délégués agiront ainsi comme interlocuteurs de l'administration gouvernementale auprès des instances régionales pour la préparation et le suivi des ententes-cadres. (Secrétariat aux Affaires régionales, 1992, p. 45)

Le délégué aux Affaires régionales a le rang de sous-ministre adjoint et relève directement du secrétaire général associé aux Affaires régionales. Le délégué n'exerce aucune autorité hiérarchique sur les directeurs



régionaux des ministères et organismes ; son rôle consiste à « assurer la gestion des interfaces à l'échelle de la région ».

Le rôle de concertation entre l'État et les régions est important. Parce qu'il permet une interface entre l'État et les régions, ce processus est essentiel pour permettre à l'État de mieux adapter son action aux besoins des régions et donc de rendre celles-ci plus efficaces. (Secrétariat aux Affaires régionales, 1992, p. 35)

La concertation

La concertation suppose la mise en place des mécanismes appropriés à la réalisation d'un véritable partenariat. La notion de politique concertée peut-être définie de la manière suivante :

Le concept de « politique concertée » souligne l'interdépendance du Gouvernement et des groupes socio-économiques et l'interpénétration des décisions « publiques » et « privées », caractéristiques d'une économie mixte où une mesure d'intervention croissante de l'État doit se concilier avec une intervention croissante des groupes socio-économiques dans toutes les sphères de l'activité sociale. (J.E.S. Hayward, cité dans Ouellet, 1981, p. 9)

Lionel Ouellet précise que la concertation organise la négociation de **décisions interreliées** ou interdépendantes, qu'elle est donc un phénomène de **management conjoint** où le gouvernement et ses partenaires sont en relations multilatérales et non pas hiérarchiques. La documentation gouvernementale insiste, d'ailleurs, sur l'importance de la capacité décisionnelle de l'instance régionale.

La notion de partenariat sous-entend la présence d'un partenaire afin de rééquilibrer le partenariat avec l'État qui s'exerce au niveau des régions, par exemple, au niveau des conférences socio-économiques et des ententes-cadres, les régions devront accroître leur niveau de responsabilité. Cette responsabilisation passe par la consolidation d'une instance régionale représentative et décisionnelle qui sera apte à assumer des compétences nouvelles, et qui pourra bénéficier de moyens financiers lui permettant d'agir avec plus d'autonomie. (Groupe de travail interministériel sur le développement régional, 1991, cahier 1, p. 50)

Les notables

Les acteurs sociaux locaux engagés dans la dynamique de la régionalisation, c'est-à-dire ceux qui sont membres du Conseil régional de développement, forment en fait un groupe restreint. Il s'agit des notables du milieu régional. Le notable peut être défini comme étant :

Un individu qui dispose d'une représentativité suffisante pour obtenir de l'administration une transgression de l'universalisme de la règle centrale et qui occupe de ce fait une position médiatrice stratégique entre l'État et la société civile. (Grémion, 1976, p. 212)

Le concept de notable rejoint celui d'élite définie par Guy Rocher, sans être porteur d'une dimension péjorative habituellement associée à l'élite. Pour les fins de la présente recherche, le concept de notable recouvre avec plus d'exactitude la réalité des acteurs engagés dans le jeu de la régionalisation.

L'élite comprend les personnes et les groupes qui, par suite du pouvoir qu'ils détiennent ou de l'influence qu'ils exercent, contribuent à l'action historique

d'une collectivité, soit par les décisions qu'ils prennent, soit par les idées, les sentiments ou les émotions qu'ils expriment ou qu'ils symbolisent. (Rocher, 1969, p. 412)

Aux fins de notre recherche, la notion de notable concerne les élus du milieu régional. Il s'agit plus précisément des maires, des préfets et des députés provinciaux.

Perceptions des notables

Les maires

Les maires s'appuient sur la capacité du délégué à pouvoir faire en sorte que la gestion concertée devienne une réalité, afin d'avoir accès aux ressources régionalisées.

[...] Nous autres on pense, de ce qu'on nous dit, qu'il ait des pouvoirs ou pas, au niveau où il se situe il devrait être capable de donner suite à la régionalisation et d'asseoir les gens avec qui on fait des ententes.

[...] quand le ministre Picotte vient nous voir dans les régions, il nous explique que son délégué régional, chez nous comme ailleurs, il est au rang de sous-ministre adjoint et qu'un sous-ministre adjoint, c'est en principe au-dessus d'un directeur régional. C'est ce qu'on nous dit et je m'attends à ce que ce soit ça dans les faits.

Les maires considèrent donc comme vraisemblable que le délégué dispose d'un pouvoir d'action au sein de l'appareil administratif. Cette reconnaissance du statut de sous-ministre adjoint au délégué, pour symbolique qu'elle soit, n'en demeure pas moins un élément clé justifiant la participation des notables au CRD.

Par l'intermédiaire du délégué, les participants ont accès à une double prise sur l'appareil administratif : une prise sur la complexité des interventions interministérielles sur le plan régional et une prise sur la complexité des décisions centrales, sur le plan sous-ministériel. Des zones d'incertitude apparaissent en ce qui concerne la force du lien qui le rattache à l'appareil administratif. La fonction de délégué, pour essentielle qu'elle puisse leur apparaître, n'en est pas moins hasardeuse.

[...] il sera le mal-aimé parce qu'il innove. C'est une innovation dans le secteur. C'était deux entités (région et gouvernement) tellement éloignées, c'était tellement sacré que ça, à Québec « Qui décide », c'était le couperet, la guillotine, et là, on commence à se parler et à travailler ensemble.

[...] les ministres et tout leur personnel vont le voir comme la bête qui vient révéler cette chapelle fermée, sacrée, [...] le délégué vient désacraliser ce territoire-là, il le personnifie.

Les maires soulignent *deux conditions* essentielles à sa capacité d'action dans l'appareil. Ils conditionnent le rôle de délégué aux soutiens de la

députation régionale, ainsi qu'à la confiance du CRD comme lieu politique régional.

[...] il va falloir que les politiciens, au niveau provincial, soient capables de supporter ces gens-là aussi, parce que je ne sais pas s'ils vont tenir le coup. [...] il va falloir que ces gens-là (DAR) soient capables de garder la confiance des CRD. Si les délégués sont capables de garder la confiance, ils vont être terribles.

On peut voir se profiler la marginalité du rôle de délégué, un cas limite à la frontière du politique et de l'administratif qui devra prendre appui auprès des uns et des autres, afin d'agir avec les uns et les autres.

Les préfets et le délégué

Les préfets perçoivent le délégué comme un allié administratif qui fait le lien entre la scène régionale et le gouvernement. Autrement dit, les préfets en font un défenseur de la régionalisation et de la déconcentration, positionné comme il est dans le système régional et dans le système administratif central.

[...] on sent que la démarche n'est pas encore assimilée dans divers ministères, le travail du délégué va peut-être bien être plus lourd de ce côté-là.

[...] il se trouve un peu coincé, mais en même temps à garder l'orientation telle qu'elle doit être. Ça, ça va devenir peut-être encore plus difficile, quand il va y avoir de l'argent, de faire un choix entre ce qui est plus prioritaire et ce qui l'est moins, sauf que ça, c'est aussi le rôle du CRD.

Le délégué est une fois de plus perçu comme le gardien de l'intérêt régional, et ce, face aux députés qui, traditionnellement, servent de liens privilégiés de la région avec le centre.

[...] il faudra que le délégué dise au député : Écoute, là, va falloir que tu t'habitues à fonctionner à l'intérieur de la structure CRD [...]

[...] son rôle sera peut-être de dire à quelqu'un : Même si vous êtes député ou ministre en région, il faut aussi respecter les axes, les enjeux. Son rôle, c'est aussi de faire respecter ce qui a été décidé et à l'intérieur de ça, de dire au ministre : Oui, ça respecte la pensée régionale.

Les préfets font du délégué un agent de régulation des réseaux. Ces réseaux s'établissent selon des axes qui tantôt sont de l'ordre de l'appareil administratif du gouvernement, tantôt sont du milieu régional.

[...] le délégué, c'est le noyau entre tous les ministères puis nous autres. Je ne voudrais pas qu'on ait établi une planification stratégique puis qu'on se ramasse à être obligé d'aller « zigonner » avec tous les ministères. C'est lui qui va s'assurer qu'eux autres ne nous niaient pas et que, nous autres, on rencontre la philosophie de la politique, qu'on a vraiment un plan stratégique.

Les préfets considèrent que le délégué sert de voie d'accès aux ressources régionalisées. La notion du budget régionalisé représente certai-

nement un enjeu important. Mais ils demeurent sceptiques là aussi. Dans l'incertitude, ils acceptent de jouer le jeu de la concertation dans la mesure où le délégué pourra remplir son rôle en prenant appui sur les élus du CRD.

Les députés

Pour mieux saisir la perception des députés, il faut d'abord comprendre que ces derniers ont à adapter leur rôle de représentant des intérêts locaux et régionaux avec la dynamique induite par la régionalisation. Ils considèrent les élus municipaux comme des « amateurs » du jeu politique.

[...] les maires, ils veulent des responsabilités, mais ils n'ont pas les moyens de les assumer. Ils sont après les députés, puis ils veulent avoir de l'argent, mais ils sont tous perdus. Ça les inquiète et ils sont prêts à faire n'importe quoi, sans en avoir l'expertise.

[...] j'ai parlé au maire de (ville centre) ; je lui ai demandé ce qu'il pensait du CRD : il m'a dit, c'est quoi ça le CRD.

En ce sens, les députés prévoient que le délégué puisse disposer de moyens d'intervention dans l'appareil administratif afin de briser la résistance ministérielle appréhendée. Ils rappellent le statut de sous-ministre du délégué, comme si, avec ce statut, il détenait la clé de l'accès aux ressources convoitées.

[...] une fois qu'on a ça, la planification stratégique, sur le cheminement des demandes (son rôle), c'est de voir à ce que le responsable régional en milieu sorte les budgets en conséquence et oblige son ministère à changer de position.

[...] les directeurs régionaux vont avoir à subir les décisions du sous-ministre qui dit aux régionaux : Les budgets, ce n'est plus vous autres qui allez les administrer, c'est le CRD.

Certains députés vont jusqu'à reconnaître au délégué régional un pouvoir administratif direct sur les budgets régionalisés. Ils en font un personnage administratif du type du préfet dans la structure administrative française.

[...] le délégué aux Affaires régionales, c'est l'administrateur. Il a un rôle d'administration et de gestion des budgets décentralisés.

Les députés considèrent que le délégué, avec son statut de sous-ministre, peut intervenir en réciprocité hiérarchique avec les sous-ministres sectoriels. Cela manifeste la reconnaissance d'une capacité d'intervention au palier central de l'administration.

[...] la discussion va se faire d'égal à égal, de sous-ministre adjoint à sous-ministre adjoint.

[...] le délégué est sous-ministre adjoint aux Affaires régionales, alors les discussions pour la décentralisation des budgets, c'est sûr qu'il va aller négocier

avec ses vis-à-vis sous-ministres adjoints dans chacun des ministères. Lui, il va aller boucler par en haut, ce qui va s'en venir en région.

Il y a là une ambiguïté propre à la dynamique des échanges entre l'arène politique régionale et la Conférence administrative régionale. Les deux systèmes en relations tendent à se considérer comme étrangers l'un par rapport à l'autre, en raison des logiques différentes qui les organisent et les animent. Ainsi le délégué, à la limite des deux systèmes de relations, peut agir comme intermédiaire, ou interface, entre le système sociopolitique régional et le système politico-administratif. La concertation étant au cœur de la dynamique de la régionalisation comme mode de partenariat, la réalisation de la déconcentration est alors l'enjeu administratif qui conditionne fortement la pratique de la concertation. Sans l'accentuation de la déconcentration, l'exercice de la concertation risque d'être ramené à une pratique consultative. Cela implique qu'à travers une problématique de développement régional, c'est la ligne d'autorité centralisatrice qui est ciblée par la réforme. Malgré son incertitude, « La déconcentration n'en demeure pas moins nécessaire, mais dans un cadre fonctionnel et opérationnel. » (Groupe de travail interministériel sur le développement régional, cahier 2, p. 21)

Perceptions des administratifs

Les directeurs régionaux (DR)

La perception des DR, dans la première phase de l'implantation de la politique en matière de développement régional, les amène à s'appuyer sur leur ligne hiérarchique ministérielle, face à l'incertitude engendrée par la politique de régionalisation. Cela fait en sorte que le jeu décisionnel va se jouer plus haut dans la ligne hiérarchique des directeurs régionaux. Ce mouvement renvoie toute la question de la déconcentration au niveau du Central de l'appareil gouvernemental.

[...] moi, je vais me retourner ici, à l'interne, et vers mon monde à Québec, mes autorités à Québec, comment on se positionne comme ministère là-dessus.

[...] moi, ma responsabilité, c'est d'appliquer les normes de mon ministère.

[...] on va se retourner vers notre ministère.

De l'avis même des directeurs régionaux rencontrés, celui ou celle qui tentera de jouer ou d'accroître sa marge de liberté face à la ligne ministérielle, en s'appuyant sur ses rapports avec le CRD, ferait acte d'insubordination grave en même temps qu'il démontrerait sa capacité de gestionnaire.

[...] c'est de la saloperie, ça. Si jamais ça se faisait, c'est de l'indiscipline, c'est matière à destitution.

[...] les gens qui occupent des postes de gestionnaires régionaux ont des capacités de conciliation, de compromis, et de manoeuvrer dans des situations qui, en apparence, sont divergentes.

La marge de manoeuvre existe, selon les DR, mais la volonté et la capacité de l'utiliser dépendent de chaque directeur, de son intérêt à investir sa marge de liberté dans l'exercice de régionalisation. Ce n'est pas seulement la volonté d'un ministère à s'ouvrir à la déconcentration qui est en cause, c'est également celle du DR comme acteur de la scène régionale.

[...] le directeur régional n'est pas un deux de pique. Il faut qu'il applique les orientations ministérielles, mais il peut faire valoir aussi des orientations régionales qui peuvent se défendre. Il peut aussi influencer certains projets sectoriels par les orientations ministérielles provinciales, comme il peut influencer les orientations provinciales de son ministère par certains projets sectoriels. Il peut s'y développer une marge de manoeuvre là-dedans. Ça dépend de la souplesse de l'organisation de chaque ministère, mais aussi de la capacité de *dealer* de chaque directeur.

[...] il y a une grande ouverture des directeurs régionaux. Dans certains cas, ils peuvent être coincés entre un volet ministériel et un volet de développement régional. Là, ils n'ont pas le choix de se solidariser vers le haut, leur sous-ministre.

La vraisemblance de l'échec de la concertation contribue à renforcer la stratégie de repli sur la ligne ministérielle. Dans la mesure où les DR accordent peu de possibilités de succès à la concertation au palier du CRD, ils n'ont pas intérêt à modifier leurs propres actions. Comme tels, les directeurs régionaux maintiennent leur réseau en région et se solidarisent avec leur « central », une stratégie de maintien de la situation connue.

[...] il y a beaucoup de programmes normés au gouvernement, puis à partir du moment où un programme est normé, le CRD, que veux-tu qu'il foute là-dedans ?

Au mieux, les DR considèrent que le seul avantage que peut conférer la politique du développement régional, c'est de canaliser les jeux d'influences par le CRD ; cela tend à les conforter dans leur position de liens hiérarchiques à l'abri d'un jeu qui leur apparaît comme étranger. Cette attitude constitue une véritable stratégie de sécurisation et d'attente, au sein de l'appareil.

[...] minimalement, la réforme peut faire en sorte que le jeu des pressions se fasse plus au CRD. Ça, minimalement, ça serait un plus.

L'hypothèse des DR consiste à dire que les membres du CRD ne pourront véritablement s'entendre entre eux en raison des divergences d'intérêts.

[...] c'est pas parce que ça passe entre les mains du CRD, du milieu, que ça va changer complètement de bord. La région demeure la même ainsi que sa problématique.

[...] les élus vont toujours se dire que les véritables imputables par rapport à la population, c'est ceux qui sont élus. Puis ceux qui ne sont pas élus sont toujours des représentants de deuxième zone. Est-ce que je peux imaginer que ça marche ?

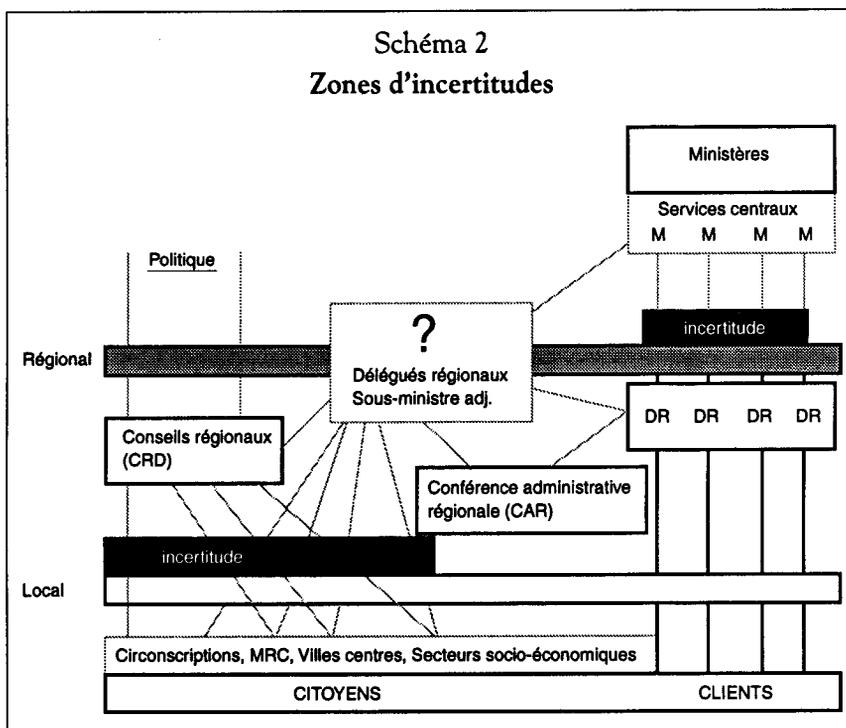
On constate que dans la relation entre le système administratif fondé sur la ligne d'autorité hiérarchique et le système social avec ses transactions, chacun des systèmes tend à imputer à l'autre l'incapacité de mener à terme la réforme de la politique en matière de développement régional. Cette situation peut être illustrée de la manière présentée au schéma 2.

Par rapport au délégué régional, la position des directeurs régionaux est marquée par la confusion. S'il est clair que le délégué n'a pas autorité sur les DR, ce qui l'est moins, c'est le rôle qu'il peut jouer auprès d'eux.

[...] moi, ça ne me pose pas de difficultés, parce que je ne pense pas qu'il ait une incidence particulière avec mon ministère.

[...] c'est difficile d'imaginer ce que ça va être. Il est là pour être l'interface, c'est-à-dire que le CRD parle au SAR qui, lui, parle au ministère, et l'inverse. C'est un *entremetteur* qui, dans le fond, va canaliser l'information.

Le délégué est perçu comme un « marginal » de l'appareil administratif. Sur le plan régional, les DR le positionnent à la jonction du politique et



de l'administratif. En fait, les directeurs régionaux font comme si le délégué n'était là que pour le CRD. On comprend cette réaction dans la mesure où les directeurs régionaux ont intérêt à préserver leur propre réseau, infrarégional ou local, en marge de la régionalisation, de manière à pouvoir maintenir leur rôle de pourvoyeur des ressources. Ils considèrent alors que le statut de sous-ministre adjoint accordé au délégué régional est un symbole pour le milieu.

[...] le fait que les déléguées soient sous-ministres adjoints, c'est peut-être un geste qui vise à passer un message à l'effet que le développement régional, c'est important.

[...] il a un statut de sous-ministre et il est interministériel. Il y a comme une forme d'ambiguïté que, moi, je tranche en disant : C'est un coordonnateur d'opérations interministérielles par rapport au développement du CRD.

Les directeurs régionaux ont perçu le délégué dans deux systèmes de référence, l'administratif et le social régional. Cette perception contribue à faire du délégué un personnage ambigu, un marginal du système administratif. Les incertitudes de la régionalisation amènent les directeurs régionaux à adopter une stratégie de participation limitée.

Les sous-ministres adjoints aux opérations

Les sous-ministres rencontrés accordent bien peu de crédibilité à la régionalisation. Ils voient unanimement la politique en matière de développement régional comme une surenchère de structure et de titre. Aucun ne se sent menacé, que ce soit par la réforme de régionalisation ou par les délégués régionaux.

[...] la structure des sommets socio-économiques a suscité une attitude de demande, de *quêteux*, et là, il n'y a rien de changé par rapport à ça, absolument rien. Il n'y a pas de budget pour le développement régional en soi. Il y a à l'horizon de graves problèmes concrets.

[...] la réforme, c'est un irritant dans la gestion administrative, ça va à l'encontre du système de responsabilité politique des ministres ; ça pose la question de la légitimité en région.

[...] la réforme Picotte ne change rien du point de vue administratif.

La question du rôle des délégués régionaux a suscité des réactions unanimes, telles que :

[...] une difficulté à saisir quel rôle ils vont jouer dans le domaine régional, tant que la structure gouvernementale restera ce qu'elle est présentement.

[...] c'est un personnage qui va essayer de faire une espèce de consensus sur le territoire entre les différents intervenants, que ce soit au niveau politique, au niveau des maires et des représentants des différents ministères qui sont sur le territoire.

[...] le sous-ministre régional n'aura pas d'ordre à donner au directeur régional.

[...] des espèces d'animateurs, avec plus ou moins de chances d'en arriver à un consensus.

Lorsque la question du rang de sous-ministre adjoint accordé aux délégués régionaux est abordée, les commentaires sont les suivants :

[...] on est plusieurs à avoir trouvé que c'était peut-être abusif comme niveau hiérarchique.

[...] on se trouve à dévaloriser la fonction comme telle. Un sous-ministre dans le gouvernement, ce n'est pas un animateur. Si on est des animateurs, c'est nous payer cher en criss, ça n'a pas de bon sens. C'est vraiment des animateurs.

[...] c'est leurrer la population par rapport aux véritables pouvoirs que ces gens peuvent avoir. Ils n'en ont pas de pouvoir parce que c'est les ministères, et les ministères c'est le pouvoir d'un ministre.

L'intensité des commentaires des sous-ministres laisse voir que ces derniers perçoivent la position des délégués régionaux comme ambiguë. Autrement dit, ils identifient mal, ou peu, les ressources réelles de cet acteur, qui semble être tout à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'appareil administratif. On remarque ainsi que c'est précisément cette perception de l'ambiguïté du personnage qui limite la marge de manœuvre dans la réaction des sous-ministres, ce qui les conduit à adopter une position d'attente dans le cadre du système administratif, protégés qu'ils sont par une rationalité toute bureaucratique.

La régionalisation

La capacité de faire bouger l'ensemble régional et de réaménager l'appareil administratif de l'État représente la contrainte et l'enjeu de la régionalisation. Les relations entre les notables régionaux, particulièrement les élus et les agents administratifs en région, manifestent à la fois une méfiance réciproque et une complicité nécessaire à l'action des uns et des autres. Cette interdépendance oriente les relations entre ces partenaires régionaux. À travers ces relations viennent se nouer des transactions, lesquelles devront être intégrées et coordonnées. La régionalisation est un nouveau jeu relationnel, qui demande d'être appris et compris par les acteurs du milieu.

Pourtant l'apprentissage de nouveaux jeux doit passer d'abord, nous semble-t-il, par la reconnaissance par chacun de sa liberté d'action et de sa capacité à jouer autrement que selon des stratégies dans lesquelles il se croit enlisé. (Crozier, 1977, p. 413)

Cela fait en sorte que le délégué doit intégrer et coordonner les transactions des acteurs régionaux, tout en s'assurant de l'intégration et de la coordination des acteurs dans le cadre de la régionalisation. La coexistence des deux modes de négociations, formel et informel, dans les relations entre

les notables et les administratifs régionaux, a des conséquences sur l'action du délégué.

Le délégué perçoit bien que sa légitimité d'acteur sur la scène régionale dépend plus de l'accueil que la région lui fait que de son lien d'autorité avec son central. Cette « donne » contraint le délégué à développer un large éventail de formes d'accompagnement. Le passage à la gestion concertée en région est conditionnel à la capacité et à la volonté des partenaires régionaux de s'y engager. Il y a en quelque sorte une règle informelle qui implique :

[qu']aucun compromis, donc aucune décision n'est directement négociée entre les parties directement concernées. Il s'opère à travers l'intervention d'une instance, d'une partie, d'un individu qui n'appartient pas au milieu institutionnel qui est celui des parties concernées. Les fonctions d'intégration et de coordination sont remplies par quelqu'un dont l'activité et la source de légitimation sont d'une autre nature que celles des parties qu'il intègre ou coordonne. (Crozier et Thoenig, 1975, p. 6)

Cet acteur d'une « autre nature », le délégué régional, est en position de marginal sécant à la jonction de deux systèmes, le système régional et le système administratif. Son pouvoir repose sur son rôle d'intermédiaire entre les systèmes en présence. Le délégué dispose du flux d'informations qui transige à travers et entre les deux systèmes. Son rôle d'intégrateur et de coordonnateur des transactions entre les acteurs de la régionalisation sera efficace dans la mesure où il dépasse les intérêts par trop locaux ou partisans.

La structuration du processus de pouvoir et de prise de décisions au niveau régional est un processus croisé, qui permet l'adaptation des acteurs régionaux que sont les notables, élus et représentants d'intérêts sectoriels. Dans un tel processus, qui favorise une solidarité plus régionale que partisane ou sectorielle, les fonctions d'intégration et de coordination sont situées au coeur de la démarche.

L'objectif du délégué est alors de soutenir le changement des attitudes et des comportements nécessaires au jeu régional, de manière à ce que cela soit rationnel et vraisemblable pour les acteurs régionaux de changer leurs attitudes et leurs comportements. Sous une apparence de confusion et de désordre, les relations entre les notables régionaux sont soumises à une régulation croisée qui leur confère résistance et régularité. Les acteurs régionaux que sont les notables, élus et représentants sectoriels, en cherchant à gagner chacun à son jeu, contribuent à faire en sorte que les partenaires de la concertation régionale soient maintenus dans un rapport relativement stable.

[...] il n'est pas concevable de constituer un système totalement, ou même fortement transparent. Pour qu'un système d'action existe et se maintienne, il faut dans le cadre du monde que nous sommes capables d'imaginer, un

minimum de structuration, c'est-à-dire de rigidité, et donc de cercles vicieux et de dysfonctions. Mobiliser les connaissances, l'expérience et la coopération des participants restera donc toujours difficile. (Crozier et Friedberg, 1977, p. 406)

La régulation croisée rend possible la régulation des rapports entre les acteurs du système d'action concret régional. Elle manifeste la conscience et l'interdépendance des acteurs qui participent au système. Les acteurs régionaux sont ainsi liés par un ensemble organisé et orienté de relations.

La région a l'avantage d'offrir une grande liberté d'action aux acteurs régionaux. Cette liberté d'action tient en grande partie à deux aspects : premièrement, la reconnaissance du niveau régional comme scène politique est une réalité novatrice ; deuxièmement, la scène régionale ne suscite pas encore la cristallisation de la solidarité partisane. En outre, le niveau régional est suffisamment proche des questions locales et suffisamment éloigné des questions centrales pour amorcer des ajustements du type de la déconcentration tant politique qu'administrative. La régionalisation passe par la transformation du système politique et administratif, particulièrement en ce qui concerne :

- une solidarité politique à base plus régionale que partisane ;
- une délégation d'autorité administrative sur le plan régional (déconcentration) ;
- la crédibilité du délégué comme marginal sécant.

La région, comme niveau intermédiaire de rassemblement d'intérêts multiples, est ainsi plus que jamais un lien politique fort, sous l'observation et l'accompagnement du centre.

Régionalisation et changement administratif

La diversité des régions et la complexité des situations font en sorte que c'est la capacité même d'une administration centralisée et bureaucratisée qui est alors remise en question. Est-il encore possible de penser l'administration publique comme une bureaucratie ? Comment gérer l'intérêt public dans la diversité ?

On l'a vu, les régions réelles existent toujours, quand elles finissent par émerger sur constat d'échec, sur fond de peur des régions. En même temps qu'elles sont désirées, elles sont castrées aussitôt de ce qui leur donnerait force et réalité : l'accès au pouvoir décisionnel, la reconnaissance politique, la capacité de gérer des enjeux politiques, un statut d'égalité avec le centre lui donnant autorité de vivre des processus de politisation, le pouvoir donné à de simples représentants du peuple de prendre des décisions à la place des technocrates et celui de les mettre en même temps à leur place. (Robert, 1991, p. 134)

La déconcentration ne peut répondre seule aux aspirations des régions et des notables régionaux. La transformation régionale induite par la régionalisation ne peut se limiter à une déconcentration. La transformation, à base régionale, de l'appareil administratif pose comme condition la transformation du système sociopolitique régional. La déconcentration seule contribue à l'effritement, à la fragmentation de la décision. La double transformation, qui, elle, rend possible une réelle déconcentration à base régionale, demande d'être soutenue par la reconnaissance du statut politique de la région comme niveau décisionnel à travers la concertation. La déconcentration régionale conduit ainsi à un contrôle politique adapté sous la forme de la constitution de la scène politique régionale, et d'un mode relationnel fondé sur la concertation.

Les ministères sectoriels devront alors occuper tout le champ qui découle de leur mission et par lequel ils contribuent déjà au développement des régions. Désormais, ils deviendront des acteurs plus directs du développement régional puisqu'ils seront responsables de la mise en vigueur des mesures gouvernementales. Cette responsabilisation accrue en développement régional réclamera de leur part une prise en compte plus systématique de la dimension régionale. (Secrétariat aux Affaires régionales, 1992, p. 45)

Le système politico-administratif, fondé sur la démocratie représentative et la bureaucratie centralisée, doit alors faire une « certaine place » à la participation directe des principaux acteurs du niveau d'action concerné. La régulation croisée des relations entre les notables, élus et sectoriels, permet aux acteurs de jouer un rôle actif et de contribuer à l'émergence et au développement de solutions régionales adaptées aux caractéristiques et aux problématiques de chacune des régions.

La régionalisation, réalisée sous l'observation participante du délégué régional, comme forme particulière de réaménagement politique et administratif, n'est pas le désordre, c'est un processus d'adaptation et de création. Cela rend probable la transformation de l'appareil administratif de l'État « [...] le défi de l'heure semble être de trouver les voies et les moyens de faire, "en douceur", évoluer rapidement les choses en profondeur » (Bernier, 1992, p. 2). Cela correspond à une transformation du mode d'organisation, qui rejoint le modèle X de Grémion.

Le modèle X de Grémion se caractérise par la mise en relation des décideurs du milieu avec les agents administratifs. Le modèle alternatif vient remettre en question le fonctionnement bureaucratique fondé sur la règle anonyme et, partant, impersonnelle. Les interventions directes et personnalisées entre l'administratif et son environnement se déroulent alors de manière plus complète en interactions multiples. L'information et la connaissance des interactions deviennent plus que jamais les moyens et les enjeux autour desquels se construisent les points d'arrimage entre le système

Bureaucratie	X
NIVEAU ORGANISATIONNEL	
Hiérarchie	Organigramme plat
Autonomie	Interaction
Fermeture de carrière sur l'organisation	Conception stratégique d'une carrière interorganisationnelle.
Mobilité ascendante dans et par l'organisation	Contractualisation (objective ou subjective) de la relation à l'administration. Mobilité ascendante organisationnelle
RAPPORTS À L'ENVIRONNEMENT	
Rapports de clientèle	Mobilisation des décideurs*
Complicité avec les instances de représentations	Court-circuit des instances de représentation
Segmentation catégorielle	Recherche d'une concertation globale
Entorse à la règle avec détenteur de pouvoir	Idéologie de la transparence et négociation ouverte
ORIENTATIONS NORMATIVES	
Égalitarisme formel	L'égalité de la règle est une fausse égalité.
Ajustements autour de réseaux de pouvoirs parallèles	Recherche de mobilisation
Garantie d'égalité par l'extension de la règle	Croyance à une égalité plus grande par affirmation de pouvoir
* « Au niveau du modèle "l'opinion publique", les citoyens "la base" sont assimilés à des décideurs. » (Grémion, 1976, p. 382)	

administratif et les acteurs du milieu que sont les notables. La construction d'un véritable pouvoir régional s'élabore par la transformation de l'appareil administratif de l'État.

La position du délégué régional sert de point d'arrimage, de convergence, par lequel transitent les interactions. Ce délégué est alors placé dans la position de l'équilibriste qui, pour se maintenir, dépend de son balancier

et de sa capacité à équilibrer les pressions qui s'exercent sur lui. Les exigences d'intégration et de coordination des transactions régionales font que le délégué représente, en quelque sorte, l'émergence d'un nouveau modèle de gestionnaire public.

La régionalisation demeure fonction d'un pari sur la capacité des notables régionaux à opérer la transformation d'attitude dans le sens de la responsabilisation et de la concertation, et d'un enjeu essentiel qui réside dans la transformation de l'appareil administratif. Entre ces deux mouvements, portés par la régionalisation, vient s'insérer le délégué régional. La capacité régionale de mobilisation et de responsabilisation rend possible le règlement, sur le plan régional, de questions régionales, en réduisant les recours au niveau central.

L'émergence de « l'État accompagnateur » demande une nouvelle fonction publique par laquelle l'État oriente, et où le niveau régional adapte et réalise, devenant alors le point de convergence des questions locales et centrales. Cette convergence d'intérêt sur le plan régional exige à la fois des acteurs impliqués et responsables, ainsi qu'une réelle délégation de compétences transférées par l'État à ses agents administratifs régionaux.

Le changement organisationnel du système politico-administratif, soutenu par la politique en matière de développement régional, fait du délégué la pièce charnière du système à base régionale. Une charnière, un seuil entre les acteurs régionaux que sont les notables et les administratifs en région, ainsi qu'entre le système régional émergent et les acteurs centraux du système politico-administratif. Cette position de charnière vient conditionner le succès d'une régionalisation politico-administrative, la force du lien qui relie le délégué au ministère du Conseil exécutif, et par là au centre de la coordination interministérielle.

Le développement de « l'État accompagnateur », le réarrangement du rôle de l'État, se réalise à travers l'émergence de valeurs et de comportements sur le plan régional. Voilà pourquoi la régionalisation, comme manifestation de la transformation du rôle de l'État en matière de développement régional, demande du temps. La réorganisation des rapports entre le local et le central, par le régional, a produit pour l'instant un système en devenir, et ce n'est pas peu de choses lorsqu'il s'agit de l'État.

Questions de conclusion

La mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière de développement régional, perçue à travers les entrevues réalisées, soulève deux grands problèmes : le premier concerne la capacité et la volonté des notables régionaux de s'engager dans le jeu de la régionalisation ; le second a trait à la volonté gouvernementale de réaliser « l'État accompagnateur ». Si la

concertation régionale se réalise, à travers l'exercice de planification stratégique régionale, on ne peut établir le même constat en ce qui concerne le sommet de l'administration publique.

Cette situation conduit le délégué régional à prendre appui sur le milieu régional et ses notables, et ce, de manière à pouvoir transiger avec les centres ministériels. Dans ces conditions, la démarche de régionalisation risque d'être mise à rude épreuve.

[...] la démarche d'accompagnement fait appel à une analyse intersectorielle et ouverte des changements dans l'environnement socio-économique et à une action concertée de tous les intervenants. Dans un contexte de moyens financiers plus rares et devant la nécessité d'optimiser ses interventions, l'État se doit de rechercher une plus grande harmonisation interne de ses actions et de ses intervenants en matière de développement régional. Cette meilleure harmonisation passe par une consolidation des fonctions de concertation et de coordination interministérielles. (Groupe de travail interministériel sur le développement régional, 1991, cahier 1, p. 50)

Dès que la planification et la concertation s'exercent sur le plan régional, on assiste à une remise en cause d'une planification globale et centrale des actions administratives. La modulation régionale vient remettre en question l'uniformité de la règle. L'idée est ici de voir s'opérer une modification où le pouvoir de la règle et de ses contrôleurs est tempéré par celui des acteurs. Par la concertation et la mobilisation se constitue un pouvoir de transaction à la marge des règles, entre les instances qui participent aux échanges. L'affaiblissement de la règle conduit à une transformation du contrôle central sur les administrations en régions. Les transactions politico-administratives en région rendent possibles des ajustements souples en matière de réalisations administratives.

Les administrations centrales résistent à ce réaménagement de l'appareil administratif de l'État. La gestion régionalisée demande aux acteurs centraux d'accepter l'idée et les valeurs d'une gestion différenciée selon les contextes régionaux. Compte tenu des rapports de concertation qui s'établissent sur le plan régional et des attentes en matière de gestion régionalisée, les administrations centrales de l'appareil administratif ont-elles la capacité d'innover pour faire face aux réaménagements qu'implique la régionalisation ?

Le centre politique et administratif de l'État peut-il accroître la coordination interministérielle sans modifier en profondeur le fonctionnement de l'appareil administratif ? Que ce soit par la participation de l'Exécutif du CRD en commissions parlementaires lors de l'étude des crédits des ministères, ou par le développement de budgets régionalisés et de la modulation régionale du système administratif et à une modification du contrôle central sur les réalisations de l'appareil administratif en région. L'articulation

de ce rapprochement demande d'être soutenue par la volonté politique, afin de permettre une réelle coordination des actions ministérielles en termes de régionalisation. Un tel rapprochement requiert également l'émergence d'une solidarité régionale qui se manifeste à travers la légitimité et les représentations des acteurs régionaux dans les rapports de la région au centre.

« L'État est le plus gigantesque dispositif de contrôle social que l'homme ait jamais inventé. » (Bergeron, 1993, p. 25)

La politique gouvernementale en matière de développement régional est porteuse d'une transformation dans le fonctionnement de l'État, notamment dans sa fonction administrative. C'est pourquoi il serait sans doute opportun de s'interroger sur la dynamique induite par la régionalisation au regard du fonctionnement administratif, dans la perspective des changements de régime.

Bibliographie

- BERGERON, Gérard (1993). *L'État en fonctionnement*, Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université Laval, 166 p.
- BERNIER, Pierre (1992). « La politique du développement régional », *État moderne, État complexe : la gestion des interdépendances*, Colloque ADÉNAP-IAPC tenu le 29 septembre 1992, Québec, 22 p.
- CROZIER, Michel et THOENIG, Jean-Claude (1975). « Les régulations des systèmes organisés complexes », *Revue française de sociologie*, XVI, p. 3-32.
- CROZIER, Michelet FRIEDBERG, Erhard (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil, 500 p.
- GAGNON, Christiane et KLEIN, Juan-Luis (sous la dir. de) (1992). *Les partenaires du développement face au défi du local*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, Collection développement régional, Groupe de recherche et d'interventions régionales (GRIR), 401 p.
- GRÉMION, Pierre (1976). *Le pouvoir périphérique ; Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Éditions du Seuil, 477 p.
- GRUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL SUR LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL (Gouvernement du Québec) (octobre 1991). *Rapport final*, Cahiers 1-2, 66 p. et 62 p.
- OUELLET, Lionel (1981). « Vers un développement de la concertation et de la consultation au Québec », *Cahiers de l'ENAP*, n° 1, juin, p. 5-31.
- ROBERT, Lionel (1991). « La question régionale au Québec : une question périphérique pour un centre incertain », *La participation politique : Leçons des dernières décennies*, sous la dir. de Jacques T. Godbout, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture (IQRC), p. 119-144.

ROCHER, Guy (1969). *Introduction à la sociologie générale : le changement social*, t. 3, Montréal, HMH, 562 p.

SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES RÉGIONALES (1992). *Développer les régions du Québec*, Québec (Gouvernement du Québec), 47 p.

© 1997 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré : Politiques et management publics : l'heure des remise en question,
Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), ISBN 2-7605-0948-6 • SA948N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

Collaborateurs et collaboratrices

Directeurs

Mohamed Charih

Mohamed Charih est professeur titulaire de management de l'École nationale d'administration publique. Il détient un M.B.A. en management international de l'Université d'Ottawa et un Ph.D. spécialisé en administration publique de l'Université Laval. Ses domaines d'intérêt sont le management stratégique dans l'administration gouvernementale, les réformes administratives et la prise de décision dans les organisations publiques complexes. Auteur de plusieurs articles, chapitres et livres. Mohamed Charih a créé en 1992 la section Administration et management publics à l'Association canadienne française pour l'avancement des sciences (ACFAS) et il en est responsable depuis.

Réjean Landry

Réjean Landry est professeur titulaire au département de science politique de l'Université Laval à Québec. Il a obtenu un doctorat en science politique de York University. Ses travaux concernent les politiques et le management public ainsi que les théories institutionnelles de l'école des choix rationnels. Il a publié près d'une centaine d'articles et de chapitres de livres qui mettent en évidence l'importance des arrangements institutionnels et les biais de l'offre et de la demande.

Collaborateurs

Khalid Adnane

Khalid Adnane est chargé de cours au département de sciences sociales de l'UQAT. Il est titulaire d'une maîtrise en analyse de politiques de l'Université Laval. Il s'intéresse aux politiques de santé.

Gilles Bouchard

Gilles Bouchard est professeur titulaire et directeur du département d'administration publique de l'Université de Moncton. Il détient un Ph.D. en science politique (administration publique) de l'Université de Montréal. Ses domaines d'intérêt sont les administrations publiques canadienne et québécoise et les relations fonctionnaires—citoyens.

Isabel Brochu

Isabel Brochu travaille présentement comme agente de développement en milieu rural dans la municipalité de Saint-Félix-d'Otis au Saguenay – Lac-Saint-Jean. Elle est titulaire d'un baccalauréat en administration des affaires (option économie) et d'une maîtrise ès arts en Études régionales. Corécipiendaire du Prix Roland-Parenteau en 1996, elle s'intéresse entre autres à la mise en place de leviers de développement en milieu rural.

Guy Claveau

Guy Claveau est professeur en administration et directeur des programmes d'échanges internationaux à la Faculté d'administration de l'Université d'Ottawa. Il détient un Ph.D. en Relations internationales et Études européennes. Il possède une expérience professionnelle multidisciplinaire, comme gestionnaire de projets internationaux, évaluateur de projets pour l'ACDI et consultant en analyse de politiques auprès de différents ministères au Canada et en Amérique centrale depuis 1970. Il a vécu 10 ans à l'étranger (Bénin, Haïti et Costa Rica) où il fut administrateur de projets pour l'Université d'Ottawa. Il anime régulièrement des séminaires sur la gestion interculturelle pour des organismes privés et gouvernementaux.

Guy Dufresne

Guy Dufresne est étudiant au programme de doctorat en science politique de l'UQAM. Il est titulaire d'une maîtrise en administration publique de l'ENAP (analyse et développement des organisations). Ses domaines d'intérêt sont la régionalisation comme forme de changement politico-administratif, les réformes administratives, ainsi que les modes de régulation dans les organisations complexes.

Gérard Éthier

Gérard Éthier est directeur associé à l'enseignement et à la recherche et professeur à l'École nationale d'administration publique. Il a étudié en administration de l'éducation à l'Université d'Alberta et à l'Ontario Institute for Studies in Education. Il fut aussi professeur à l'Université de Montréal dans les années 1970. Son domaine de recherche porte sur la performance des organisations publiques comme en font foi ses publications sur le sujet. Il s'intéresse aussi à l'implantation de l'enseignement du management dans les pays en développement.

James Iain Gow

James Iain Gow est professeur de science politique à l'Université de Montréal. Formé aux universités Queen's (M.Sc.) et Laval (Ph.D.), ses recherches ont porté sur l'histoire de l'administration publique québécoise, la fonction publique du Québec, l'innovation administrative, les relations politiques-administratives et la culture administrative.

François Pétry

François Pétry est professeur agrégé au département de science politique et directeur du programme de maîtrise en analyse des politiques de l'Université Laval. Il est titulaire d'un Ph.D. en science politique. Ses domaines d'intérêt sont l'analyse des politiques, la théorie du « public choice » et les méthodes quantitatives.

Marc-Urbain Proulx

Marc-Urbain Proulx reçut une formation en Science régionale à la London School of Economics and Political Sciences ainsi qu'à l'Université d'Aix-Marseille. Il est professeur à l'Université du Québec à Chicoutimi où il dirige la maîtrise en gestion des organisations. Ses domaines d'intérêt scientifique concernent la théorie du développement et le contexte institutionnel dans lequel s'insèrent les politiques régionales. Coréceptiendaire du prix Rolland Parenteau en 1996.

Lucie Rouillard

Lucie Rouillard est professeure agrégée à l'École nationale d'administration publique. Elle détient un Ph.D. en administration publique de l'Université George Washington et une maîtrise en finance de l'Université Laval. Ses intérêts de recherche se situent dans le domaine de la gestion financière du secteur public, plus particulièrement la finance publique et la gestion budgétaire. Un de ses projets de recherche touche les pratiques financières reliées au nouveau management public et leurs impacts sur les acquis démocratiques de la société. Un autre projet touche le développement d'un simulateur budgétaire applicable dans le secteur municipal. Elle travaille présentement à la publication d'articles dans ce domaine.

Vincent Sabourin

Vincent Sabourin est professeur à l'École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal. Il est titulaire d'un doctorat (Ph.D.) de la Faculté de Management de l'Université McGill et d'une maîtrise, en administration (M.S.C., management de l'École des Hautes Études commerciales). Avant d'entreprendre une carrière universitaire, il fut consultant pour la direction de plusieurs organisations de l'administration publique. Ses champs d'intérêt sont la gestion stratégique et la stratégie de gestion.

© 1997 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré : Politiques et management publics : l'heure des remise en question,
Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), ISBN 2-7605-0948-6 • SA948N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés



• Cap-Saint-Ignace
• Sainte-Marie (Beauce)
Québec, Canada
1997

© 1997 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré : Politiques et management publics : l'heure des remises en question,
Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), ISBN 2-7605-0948-6 • SA948N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés