

Jean Roy

L'Action nationale, Janvier-février 2007.

Christian Rouillard, Éric Montpetit, Isabelle Fortier, Alain G. Gagnon

La réingénierie de l'État. Vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise, Les Presses de l'Université Laval, 2004

Paru aux États-Unis en 1992 et traduit en français en 1993, le livre de Michael Hammer et James Champy, *La réingénierie. Réinventer l'entreprise pour une amélioration spectaculaire de ses performances*, fit rapidement école. Le terme «réingénierie», voire le terme américain original, connut une étonnante fortune. Il suggère que les ratés du «social engineering» d'hier ne provenaient pas d'une confusion conceptuelle mais d'erreurs techniques que de nouvelles pratiques pourraient corriger. L'assurance des auteurs transparaît assez dans le titre.

Cependant, on ne s'arrêta pas en aussi bonne route. Les succès mirobolants de l'entreprise pouvaient être transposés à la réforme de l'État au point qu'il pourrait être littéralement «réinventé» à partir de recettes du nouveau management. L'extrapolation est consommée avec le livre de David Osborne et Ted Gaebler, *Reinventing the Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (New York, Pinguin/Plume, 1993). Le livre fut bien reçu et trouva

une lectrice enthousiaste au Québec, madame Monique Jérôme-Forget. Dans un colloque consacré à la Révolution tranquille, elle fit un exposé au titre éloquent; «s'ajuster au vent de la concurrence et de la modernité». Elle conclut par un vibrant éloge du livre; «Ce livre démontre l'importance de l'innovation pour assurer le succès de notre société, innovation qui peut se trouver autant dans le secteur public que dans le secteur privé. [...] Il faut absolument faire appel à la concurrence du secteur privé et rendre le secteur public concurrentiel. La concurrence est un catalyseur à l'innovation»(La Révolution tranquille, VLB, 2000, p.203).

Un véritable bilan de la réingénierie de l'État québécois opérée selon les techniques des experts américains devra sans doute attendre encore quelques années, d'autant que ces théoriciens nous supplient de ne pas tirer des conclusions hâtives. En effet, selon Hammer et Champy, si les résultats «spectaculaires» tardent à se manifester ils ne sauraient en rien infirmer la valeur de la doctrine puisque «si le reengineering échoue, quelle qu'en soit la cause immédiate, ce sera foncièrement parce qu'ils (les dirigeants d'entreprise) l'auront mal compris ou mal dirigé»(p.59). Étant donné l'inertie bien connue des fonctionnaires, il faudra se montrer encore plus patients vis-à-vis les résultats dans le secteur public. Pour l'instant, nous disposons de documents gouvernementaux qui nous permettent de retracer leur ascendance idéologique. Tel est, pour l'essentiel, l'objet de ce livre.

Comme il se doit, le premier chapitre récapitule utilement les principales lois et documents d'orientation sur l'administration publique québécoise depuis 2004. Certes, les différents auteurs

de ces textes s'inspiraient des théories et pratiques en cours ailleurs mais en général ils ont su les adapter à la singularité québécoise. Les documents récents se distinguent par leur volonté de rupture, «une volonté inavouée de redéfinir l'État québécois sur une base strictement managériale»(p.5). Avec insistance, Jean Charest présente cette réorientation comme une correction pragmatique de l'étatisme hérité de la Révolution tranquille; «La modernisation de notre État n'est pas une question idéologique ou partisane, mais une nécessité qui nous est dictée par notre époque et ses enjeux». (Le Devoir, 14.10.2003, p.A.9). Les auteurs de cet essai soulignent au contraire le lourd mimétisme à l'égard des expériences fédérales canadiennes et américaines. «Sur le plan théorique et normatif, le nouveau management public (NMP) est largement redevable à l'égard de la pensée du Public Choice et au courant de la Qualité totale»(p.48). «Le NMP insiste sur l'intrapreneurship, la créativité, la flexibilité, la prise de risques, la liberté managérielle et le clientélisme, pour accroître l'efficacité et l'efficience organisationnelle et, par-delà, la qualité des services publics»(p.49). L'administration traditionnelle, elle, s'appuyait sur une rationalité juridique, une conception nomocratique plutôt que téléocratique.

Avouons-le, le jargon «scientifique»véhiculé par cette nouvelle approche est bien fait pour impressionner et intimider le simple citoyen. Comment contester, en effet, les budgets de programme (PPBS), la gestion par objectifs (MBO), la budgétisation à base zéro (ZBB), le développement organisationnel (OD), le recours massif aux technologies de l'information et des télécommunication (TIC), etc. À la fin des fins, le citoyen réagit tout de même aux agences de partenariats

public-privé (APPP) qui misent sur les PPP et aboutissent à des solutions magiques qui font l'économie du débat public. En bout de ligne il finit par comprendre qu'il s'agit au fond comme dans le secteur privé de réduire les effectifs (p.63). Le gouvernement ne s'en cache pas d'ailleurs; «la cible est de 20% au cours des 10 prochaines années, soit un poste sur deux des 32 000 départs à la retraite prévus pour cette période»(p.89).

On ironise volontiers sur la platitude et le vide qui affligent le discours ésotérique des philosophes. Le reproche est souvent mérité. Que l'on éprouve le même malaise en parcourant cette littérature qui voue un culte aux 3 E (économie, efficience et efficacité) est une surprise totale et confirme son caractère idéologique. «Pour un discours aux prétentions utilitaires, on s'étonne du manque de prescriptions concrètes. Après tout, c'est une chose de privilégier la mobilisation de l'entreprise, c'en est une autre de dire comment y parvenir. Un simple appel à l'action semble bien insuffisant. En fait, l'ensemble des prescriptions utilitaires qui composent le guide d'action de la réingénierie demeure à un tel niveau de généralités qu'on ne peut, au bout du compte, que bien difficilement le rejeter. Comment pourrait-on être contre le dépassement des idées reçues, la créativité et la mobilisation des intelligences de l'organisation? L'essence du problème tient plutôt à l'absence de moyens concrets»(p.58).

Selon une étude empirique l'effet de mode de ces discours a été de courte durée aux États-Unis. On peut distinguer trois phases; «la diffusion et la consécration (1993-1994), le questionnement et l'hésitation (1995-1996) et, enfin, la critique

et le rejet (dès 1997) »(p.62). Nous en sommes loin au Québec où les libéraux condamnés à la gestion du statu quo constitutionnel doivent absolument démontrer qu'à ce chapitre ils peuvent toujours «faire plus avec moins», de moins en moins avec la réduction des transferts fédéraux.

En conclusion les auteurs rapportent les remarques fort judicieuses formulées par deux critiques américains dans un article de 1996 ; «Les discours managériaux font ombre à la nature inéluctablement paradoxale des affaires publiques. Ils ignorent la complexité des valeurs, du pouvoir, des méthodes de prise de décision et des institutions publiques que les constitutions des États ont mis en place pour affronter ces paradoxes sur de longues périodes. Les citoyens doivent redécouvrir les racines de leur système de gouvernance et revoir leurs discours en fonction des fondements constitutionnels de ces systèmes. Cette voie les mènera certainement beaucoup plus loin et dans des directions différentes de celle proposée par les discours marchands »(p.156-157). Eux-mêmes résument assez bien leur charge critique ;

«Quelle société allons-nous construire à partir de nos «sept millions d'ambitions »qui s'entrechoqueront dans un marché où le citoyen est enfoui et oublié sous son rôle de client, et l'esprit de service public des fonctionnaires et des gestionnaires sous leur intérêt d'entrepreneurs? L'administration publique n'est pas qu'un prestataire de services, c'est encore et surtout l'institution qui incarne les valeurs collectives et qui les diffuse dans la communauté. En cela, la réingénierie se pose comme modèle «architectural »qui non seulement dénie mais défie

l'historicité, de même que les aspects contextuels et multidimensionnels de la gouvernance québécoise. Pour passer rapidement à l'action, elle ne peut alors qu'être autoritaire et tenter de contourner les acteurs internes et externes qui composent le réseau de l'architecture existante, plutôt que de les impliquer dans les changements »(p.160).

De toute évidence, la juste articulation entre la société civile et l'État, entre le modèle du marché et le modèle bureaucratique n'est pas encore atteinte et requiert une constante réévaluation. En tout cas, sur le plan du discours, le mouvement du pendule est allé trop loin dans le sens de la sacralisation de la question de l'entreprise privée et du dénigrement de l'État.

Pour finir nous nous étonnerons à notre tour du caractère encore trop abstrait des critiques formulées dans ce livre. Ici ou là on fait allusion au fait que la décentralisation, au demeurant fort relative, se traduit par «un transfert de responsabilité sans les ressources »(p.67). Sauf erreur, le terme «déséquilibre fiscal » n'est nulle part mentionné. Ce petit détail n'est pourtant pas un accident imputable à la force obscure des choses. L'expression «étranglement fiscal » chère à Joseph Facal suggère plutôt une politique systématique de la part du gouvernement central. Est-il scientifiquement impertinent de prendre en compte cette situation de fait ?

On aurait pu croire que le terme «social engineering »était déjà par lui-même assez accablant. Le terme «reengineering » en rajoute dans la confusion conceptuelle. La société n'est pas une mégamachine que l'on peut fabriquer, décomposer et recomposer à sa guise. Le modèle est tentant car, contrairement

aux incertitudes de l'agir politique, l'homo faber maîtrise de bout en bout le processus de fabrication. Le risque est donc grand de se prendre au jeu d'une métaphore trompeuse. Les dysfonctions politiques dues à l'inévitable conflit des volontés ne sont pas réductibles à la poiesis. L'antique distinction prend à rebours la pente spontanée de la modernité mais elle conserve l'éternelle actualité du vrai, comme H. Arendt nous l'a rappelé. L'idéal prométhéen de maîtrise totale se heurte à la nature rebelle du politique ; un problème politique est par définition insoluble. Le rêve saint-simonien a beau renaître sous de nouvelles formes, il n'a pas la moindre chance d'aboutir ; le gouvernement des hommes ne sera jamais remplacé par la gestion des choses. Ce rêve insensé ne peut que diminuer la part d'État dont nous disposons et affaiblir nos liens civiques.

Quoi qu'on dise les États et les nations existent encore. Leurs frontières ne se recouvrent pas toujours. Il peut donc arriver que le conflit des communautés politiques alimente la lutte politique et mette à mal la souveraineté du marché. Si le marché est souverain, pourquoi donc voter ? Pourquoi voudrions-nous nous gouverner nous-mêmes dans un nouveau cadre politique ? Sur les grandes orientations de la nation, les experts en administration publique n'en savent pas plus que nous.