



# LE FIL ROUGE DE CET OUVRAGE

Jean-François Garneau, Jean-Marie Bézard et Rajendra Coomar Reedha

## 1. Note liminaire

L'ouvrage auquel cette contribution vous introduit est la première manifestation publique du réseau international d'innovation et de prospective que Jean-Marie Bézard, Jean-François Garneau et Rajendra Coomar Reedha<sup>1</sup> ont conçu en fin 2019.

Le livre dans son ensemble vise à illustrer ce que l'attitude prospective peut donner à voir quand elle s'applique à un sujet en apparence aussi technique que celui-ci, à savoir : permettre de voir autrement, plus large et plus loin que ce qu'on aurait vu si on n'avait regardé le Conseil du trésor du Québec que d'une perspective centrée sur le Québec ou relevant exclusivement d'une seule discipline ou d'un seul domaine de préoccupation de changements à considérer, pour améliorer son fonctionnement.

Il ne s'agit pas encore de prospective partagée. Il n'y a pas encore d'action collective que cette prospective viserait à féconder. Les contributeurs de cet ouvrage n'ont pas été mis en relation avec les différentes parties prenantes du Conseil du trésor du Québec (ou d'autres institutions analogues à celle dont nous parlons ici le plus souvent). Nous espérons par contre que les points de vue exprimés dans ces pages contribueront à susciter ou à nourrir un désir de meilleure gouvernance chez tous ceux qui les liront. Nous aurons contribué ainsi à l'avènement de futurs de plus en plus souhaitables dans ce domaine important de notre vie collective.

Dans la conclusion de cet ouvrage, vous trouverez un appel à vous joindre à ce réseau d'entraide entre prospectivistes et innovateurs que nous avons appelé r2ip (réseau international d'innovation et de prospective), un réseau que nous avons fondé et incorporé, et qui est maintenant en train de se développer. Vous y trouverez précisé plus en détail ce que nous entendons par prospective. Vous y lirez aussi les valeurs qui nous animent et les missions que nous voulons donner à ce réseau.

Si la lecture de cet appel vous inspire et que vous désirez nous rencontrer pour, qui sait, travailler au réseau avec nous, vous pouvez le faire en nous écrivant à :

[info@r2ip.org](mailto:info@r2ip.org)

---

1. Les auteurs de cette contribution-ci, en plus d'être les codirecteurs de ce volume et les fondateurs du réseau international d'innovation et de prospective.

## 2. Introduction

Dans le deuxième des six poèmes symphoniques qu'il consacre aux symboles nationaux de son pays natal<sup>2</sup>, le compositeur tchèque Bedřich Smetana, raconte la façon par laquelle la rivière Vltava se déploie dans l'espace, depuis sa constitution, par la confluence de deux ruisseaux importants<sup>3</sup>, jusqu'à la puissante majesté qu'elle prend quand elle arrive à Prague, avant de se jeter dans l'Elbe, où elle finit son cours<sup>4</sup>. Les meilleures interprétations de cette œuvre de Smetana sont celles qui, à notre sens, font clairement ressortir la fragilité de départ des deux affluents créateurs, au tout début de l'œuvre, ainsi que les hésitations, les sinuosités et parfois même la confusion de leur parcours respectif avant de se jeter dans les bras l'un de l'autre, et d'ainsi former la *Vltava* (en allemand la *Moldau*<sup>5</sup>).

Il y a quelque chose d'analogue à ce que le début de ce poème symphonique rend manifeste, dans ce qui s'est passé avec l'écriture du livre que vous avez entre les mains.

À l'origine, il n'y avait qu'un seul beaucoup plus petit projet, celui d'un article universitaire sur l'histoire de la fondation du Conseil du trésor du Québec, ainsi que sur l'adoption par celui-ci du système PPBS comme méthode de gouvernance. On envisageait d'écrire cet article à trois, Alain Dupuis<sup>6</sup>, Jean-François Simard<sup>7</sup> et Jean-François Garneau, dans une revue de politique publique ou de sciences politiques. Le sort en voulut autrement. Jean-François Simard est retourné en politique active et s'est fait élire à l'Assemblée nationale du Québec comme député de Montmorency; Alain Dupuis est devenu directeur de l'École des sciences de l'administration à la composante TÉLUQ de l'Université du Québec; et Jean-François Garneau s'est fait offrir de publier non seulement son article, mais tout un livre sur le sujet, avec pour seule contrainte que tout devait avoir été produit entre mars 2020 et juin 2020 (pour assurer une sortie à temps pour le 50<sup>e</sup> anniversaire, en décembre). L'emploi du temps des collaborateurs initiaux a rendu leur participation impossible, sans compter que Jean-François Garneau lui-même devait décider d'un concept de livre et rassembler toute l'équipe nécessaire pour en réaliser l'écriture. Tout cela en à peine plus de trois mois!

Le concept du livre consista au départ à compléter l'article que Jean-François Garneau écrivait désormais seul, avec quelques témoignages de fondateurs encore vivants sur les circonstances et les péripéties de création du Conseil du trésor. Cependant, une fois ce concept de livre soumis aux artisans fondateurs du Conseil, plusieurs d'entre eux nous firent valoir que, s'il était important qu'on parle d'histoire, il était plus important encore que l'on parle d'avenir et de ce que l'on pourrait faire pour améliorer les choses. Pierre Lortie<sup>8</sup>, par exemple, nous souligna qu'il n'avait rien contre l'histoire, bien au contraire, et qu'il comprenait même que son rôle de témoin lui commandait de faire une contribution personnelle en ce sens. Pierre Lortie trouvait par contre qu'on ne doit jamais rater

---

2. Le cycle dans son ensemble étant intitulé *Ma Vlast*, qui veut dire *Ma patrie*

3. Ces deux ruisseaux étant le *Černý Potok* (ruisseau noir) et le *Teplá Vltava* (ruisseau chaud).

4. Tout comme Ludwig van Beethoven pour plusieurs de ses œuvres, Bedřich Smetana était sourd lors de l'écriture de ce poème symphonique.

5. Voir : <https://www.youtube.com/watch?v=l6kqu2mk-Kw>

6. Voir : <https://www.teluq.ca/siteweb/univ/adupuis.html>

7. Voir : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Jean-Fran%C3%A7ois\\_Simard](https://fr.wikipedia.org/wiki/Jean-Fran%C3%A7ois_Simard)

8. Pierre Lortie, plus tard président de la Bourse de Montréal, de Provigo et de plusieurs divisions de Bombardier, était chef de cabinet du président fondateur du Conseil du trésor lorsque cet organisme fut fondé.

les occasions d'ouvrir des sentiers d'avenir quand on en rencontre un, au risque de voir se refermer des portes qui auraient mérité d'être ouvertes et ne l'ont pas été, faute d'avoir saisi l'occasion offerte. Ouvrez le livre sur l'avenir, nous disait Pierre Lortie, et ouvrez-vous sur le monde. C'est ce que fit Jean-François Garneau.

De là naquit la division de cet ouvrage en deux parties; une première partie constituée de *regards rétrospectifs* et une deuxième, de *regards prospectifs* :

- Les contributions de la première partie posent un regard rétrospectif sur l'histoire de la fondation du Conseil du trésor du Québec ainsi que sur l'évolution d'entités similaires, au Québec et à travers le monde, au cours des 40 dernières années.
- La deuxième partie de l'ouvrage regroupe quant à elle l'ensemble des contributions qui proposent des façons d'améliorer, voire de transformer radicalement, le fonctionnement de cette institution (ainsi que de celles dont les fonctions sont analogues, partout dans le monde). En procédant ainsi, les diverses réflexions prospectives de cet ouvrage contribuent à esquisser différents scénarios de futurs possibles et souhaitables qui, ensemble, nous aident à mieux anticiper et faire advenir ce que le monde de demain pourrait contenir de meilleur.

Ouvrir notre ouvrage sur l'avenir et sur le monde supposait d'aller mobiliser tout le réseau de contacts que Jean-François Garneau avait développé au fil des différents projets internationaux mis sur pied à différentes occasions. Citons ici les éditions du Forum des idées pour le Québec<sup>9</sup>, mais aussi le comité scientifique du défunt Réseau national des pôles d'innovation du Québec (RNPRI<sup>10</sup>) ainsi que l'organisation du colloque international *Regards croisés sur la parentalité dans l'océan Indien*<sup>11</sup>. Ce dernier a lui-même mené à la création de l'Observatoire de la parentalité dans l'océan Indien (OPOI<sup>12</sup>).

Comme aucun de ces projets ne se seraient réalisés sans l'appui (et, plus souvent qu'autrement, le leadership) de Jean-Marie Bézard, Jean-François Garneau se tourna donc vers son partenaire d'action dans toutes les entreprises mentionnées au paragraphe précédent. Il demanda à Jean-Marie Bézard s'il accepterait d'embarquer dans cette nouvelle aventure de réflexion en vue de l'avenir et de mixer ses propres réseaux avec ceux de Jean-François Garneau pour mobiliser l'équipe nécessaire permettant de réaliser un livre de bonne tenue dans les délais commandés par l'éditeur afin de rencontrer la date de fin novembre/début décembre 2020 pour le lancement du livre.

Non seulement Jean-Marie Bézard offrit-il généreusement sa collaboration, mais il suggéra de nous adjoindre Rajendra Coomar Reedha, de Maurice, avec qui nous étions justement en train de créer le Réseau international d'innovation et de prospective. Rajendra Coomar Reedha est en effet un

---

9. Un forum de politique publique avec l'ambition d'une réflexion large et ouverte que nous avons animé pendant cinq ans, Jean-Marie Bézard et moi, sous la gouverne de Philippe Couillard et avec le compagnon d'aventure Jean-Pierre Bélanger.

Voir : <https://www.prospective.fr/rencontres-sics-9/>

10. Sur le RNPRI, voir : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1082252/couillard-quebec-shawinigan-innovation-digihub> et URL : <https://www.latribune.ca/actualites/le-fil-groupe-capitales-medias/le-digihub-fait-des-petits-7bfbec98741e710c1a4d6a95d7cfdd86>

11. Sur le colloque *Regards croisés sur la parentalité dans l'océan Indien*, voir : <https://www.observatoireparentalite.re/zone-ocean-indien/> et : <https://www.youtube.com/watch?v=TrBXxolriuY>

12. Sur l'Observatoire de la parentalité dans l'océan Indien, voir : <https://hal.univ-reunion.fr/hal-02279619/document>

militant de la première heure de la *bonne* gouvernance en Afrique. Sa contribution semblait donc essentielle à Jean-Marie Bézard pour élever un débat qui, sans la contribution de Rajendra, aurait risqué de s'enfermer dans des technicalités. Ces technicalités pouvaient par ailleurs être de grande importance, mais elles auraient couru le risque de faire oublier leur finalité ultime, qui doit être de toute évidence cette notion de bonne gouvernance qu'un militant africain comme Rajendra Coomar Reedha pouvait aider à rappeler.

C'est donc à trois que le concept de ce livre reçut sa forme finale. Nous le conçûmes comme l'illustration d'une des façons possibles par lesquelles une réflexion en vue de l'avenir peut servir de propédeutique à une véritable démarche de prospective partagée. Une propédeutique, seulement, parce que les véritables démarches de prospective partagée ambitionnent beaucoup plus que ce qu'un seul livre peut produire. Elles mobilisent en effet plus de monde et, surtout, elle les fait tous parler. Il va sans dire que c'est ce que nous souhaiterions bien qu'il adienne à plus grande échelle, dans nos sociétés respectives, tant à propos du Conseil du trésor que de de bien d'autres sujets encore. Tout ce que cet ouvrage peut espérer accomplir est de susciter cette discussion, dans le but de produire des changements très concrets au Conseil du trésor lui-même (ainsi qu'à tout organisme du même genre, partout à travers le monde).

Étant donné les limites d'un livre comme celui-ci (par rapport à nos ambitions pour la prospective partagée) et afin de mieux faire connaître ces concepts de prospective et de prospective partagée, nous choisîmes de conclure le livre en lançant un appel à la communauté internationale des innovateurs, des innovatrices et des prospectivistes intéressés par notre réseau naissant. Le but de ce dernier chapitre est de les inviter à s'y joindre, s'ils le désirent, afin de faire advenir avec nous d'autres projets partiels ou complets de prospective partagée.

Voilà donc pour la structure générale du livre ainsi que l'histoire de sa conception. Passons maintenant à l'examen un peu plus détaillé de chacune de ses parties.

### 3. Mise en contexte de l'ensemble des réflexions de l'ouvrage

Les deux parties de notre ouvrage (regards rétrospectifs et regards prospectifs) sont précédées par la contribution de l'un des signataires de cette introduction et codirecteur de tout le livre, Rajendra Coomar Reedha. Comme nous l'indiquions dans les paragraphes précédents, son texte porte sur la bonne gouvernance en Afrique. La contribution de Rajendra Coomar Reedha permet de faire exploser, par sa seule présence, les limites de perspective qu'un ouvrage sur le seul Québec, ou sur le seul Occident, aurait pu continuer à reproduire. La participation de Rajendra Coomar Reedha permet en effet de rappeler le cadre plus général dans lequel doit se situer toute discussion entourant des fonctions similaires à celles du Conseil du trésor du Québec, peu important ici que l'organisme qui les exerce soit d'ici ou d'ailleurs. Ce cadre plus général ne saurait être celui de la seule *gouvernance*, au sens technique du terme, mais celui de la *bonne* gouvernance, au sens des finalités de toute gouvernance bien pensée.

C'est en Afrique avant tout que ce thème de la *bonne* gouvernance a connu ses développements les plus importants, au cours des trois dernières décennies. Et ce qui se passe en Afrique en matière d'amélioration de la gouvernance publique produit par ailleurs des modèles desquels d'autres gouvernements du monde auraient profité à s'inspirer. On connaît déjà les commissions de vérité et réconciliation, qui ont été inventées en Afrique et que le Canada utilise maintenant pour faire progresser le contentieux entre les différentes composantes de sa fédération et les premières nations, les peuples inuits et les nations métisses. Plus pertinente encore, dans le cadre de la thématique de ce livre, est *l'évaluation par les pairs* que l'Union africaine a imaginée et mise en œuvre pour fédérer davantage les pays d'Afrique dans une structure panafricaine d'évaluation commune de leurs services publics nationaux respectifs. Cette façon de donner à l'autre un droit de regard dans l'évaluation de ses services publics serait un moyen fort utile de renforcer le lien entre les différentes composantes de la fédération canadienne ou de l'Union européenne. L'évaluation par les pairs permettrait aussi d'accélérer la diffusion des meilleures pratiques au sein des communautés qui la pratiquent, renforçant l'utilité d'organismes internationaux chargés d'animer de telles approches. Si jamais ces développements adviennent (et certains aspects de ces façons de faire se développent présentement), on pourra dire que c'est l'Afrique qui, la première, initia ces changements, ne serait-ce qu'en raison de l'importance des organismes onusiens dans le développement de son économie et de sa gouvernance.

#### 4. Regards principalement rétrospectifs sur le Conseil du trésor et ses équivalents, ailleurs dans le monde

Les finalités ultimes et le contexte plus large de cet ouvrage ayant été rappelés par le texte de Rajendra Coomar Reedha, la partie rétrospective s'ouvrira sur un chapitre des mémoires politiques de Raymond Garneau, qui raconte l'aventure de fondation du Conseil du trésor<sup>13</sup>. Cette première contribution sera suivie d'un discours du même auteur, qu'il prononça devant l'Assemblée nationale du Québec, en 1970, pour défendre la création de cette institution.

Ces deux premiers textes sont suivis d'une contribution de Jean-Marie Bézard, qui nous fait faire un bond de trente ans par rapport au moment de fondation du Conseil du trésor du Québec. L'auteur y montre en quoi consistent, et comment fonctionnent, les mécanismes institutionnels de contrôle et de planification opérationnelle et financière des états, partout dans le monde occidental, depuis la fin des années 1990 et le début des années 2000. Jean-Marie Bézard cherche à mettre en évidence l'énorme aspiration à plus de transparence et à plus de contrôle citoyen qui se cachait derrière ces réformes. Il le fait en se concentrant particulièrement sur l'exemple de la France, mais aussi en considérant ce qui s'est fait aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Suède. Les réformes en question permirent en effet à des groupes de citoyens d'utiliser de plus en plus les nouveaux mécanismes institutionnels mis à leur disposition pour se faire entendre. Via l'approfondissement d'une évaluation plus fine des services publics, ceci fraiera le chemin au changement de paradigme dont Jean-Marie Bézard décrira la genèse et la nature, plus tard dans l'ouvrage, dans la dernière section de la partie *Réflexions prospectives*.

13. Nous remercions au passage les Éditions Transcontinental d'avoir permis la reproduction d'une version modifiée par l'auteur de ce chapitre paru originalement dans le livre *De Lesage à Bourassa – Ma vie politique dans un Québec en mouvement*, paru en 2014 (p. 157-168)

Étant donné l'importance institutionnelle des mesures adoptées durant cette période, et leur similitude avec ce qui s'est passé ailleurs à la même époque, nous avons cru bon d'inclure, avec la permission de son auteur, le discours d'adoption de la Loi sur l'administration publique de 2000 prononcé par Jacques Léonard devant l'Assemblée nationale du Québec. Jacques Léonard était alors président du Conseil du trésor et parrain de ce projet de réforme de la loi.

La partie rétrospective de notre ouvrage se termine avec deux contributions qui font, chacune à leur façon, la jonction entre la partie rétrospective de l'ouvrage et la partie prospective de celui-ci.

La contribution de Jean-François Garneau est celle dont nous parlions plus tôt, au début de cette contribution. Elle est à l'origine de ce projet de livre, mais n'engage aucunement les deux autres auteurs avec lesquels ce projet de contribution avait été envisagé au départ, puisqu'ils n'ont finalement jamais été impliqués dans l'écriture de ce texte (à savoir : Alain Dupuis et Jean-François Simard). Jean-François Garneau y propose une analyse historique de l'évolution de la place du Conseil du trésor dans l'histoire du Québec, sur la base d'une typologie classique des théories sociales qu'il explique dans sa contribution. Ayant utilisé cette typologie comme table des matières permettant découvrir à la fois (i) les conditions d'avènement du Conseil du trésor, dans les années 1960 et 1970, et (ii) sa transformation, dans les années 1980 à 2020, Jean-François Garneau applique ensuite cette même typologie pour (iii) spéculer sur des formes possibles et souhaitables que le Conseil du trésor pourrait se mettre à prendre, à l'avenir. Pour ce faire, il utilise notamment les contributions qui ont été faites à cet ouvrage, afin de montrer tout le potentiel de réforme qu'elles contiennent, notamment quand elles sont prises toutes ensemble.

La contribution de Pierre Lortie vient conclure les regards principalement rétrospectifs que nous jetons sur le Conseil du trésor. Elle est celle d'un participant à la création de cette institution. C'est aussi le point de vue sur ce Conseil de l'un des plus grands dirigeants d'entreprise et consultant en gestion que le Québec moderne ait produit. Pierre Lortie complète donc non seulement l'histoire esquissée dans les contributions précédentes, mais il ajoute des propositions de réforme de son cru, qui n'auraient pas été traitées sans son initiative. Sa proximité avec les directeurs de cet ouvrage lui a permis de prendre connaissance de la contribution de certains autres auteurs afin de ne pas empiéter sur les sujets que d'autres avaient déjà couverts, et pour pouvoir ainsi ajouter des éléments qui, sans son éclairage, auraient été oubliés.

## **5. Réflexions de nature prospective sur des façons de mieux gouverner nos services publics**

À la suggestion même des pionniers encore vivants du Conseil du trésor du Québec, la section prospective du livre est devenue de loin sa partie la plus importante. Nous y donnons place à diverses propositions de réforme pour améliorer le fonctionnement du Conseil du trésor ou d'organismes publics analogues ailleurs dans le monde, ainsi qu'à diverses autres pistes de réforme visant à transformer profondément la conception du contrôle et de l'évaluation qui préside aux modes de fonctionnement présents de tous ces organismes.

Pour rendre compte le plus clairement possible de la diversité des contributions reçues ici, nous pourrions subdiviser cette partie prospective en quatre sous-sections, que nous vous présenterons successivement dans les pages qui suivent.

## 5.1 Le perfectionnement de l'existant

La première des quatre sous-sections des réflexions prospectives contenues dans cet ouvrage celle que le sous-titre de cette section appelle « Le perfectionnement de l'existant », correspond aux chapitres 7 à 11. La sous-section dans son ensemble regroupe les contributions qui cherchent à améliorer l'existant en ne s'éloignant pas trop des structures ou des modes de fonctionnement qui sont ceux du Conseil du trésor ou du Gouvernement du Québec présentement. Ne vous y trompez pas, par contre, certaines de ces suggestions n'en sont pas moins majeures pour autant. Elles ont de surcroît souvent plus de chance que les autres d'être implantées dans un avenir prochain, en raison même du fait qu'elles ne remettent pas en cause les façons habituelles de concevoir la planification et le contrôle opérationnel et financier. Elles essaient plutôt d'établir des moyens de perfectionner les façons de faire existantes, en matière de contrôle et de planification, ou de les réassigner aux fins qu'on leur avait attribuées à l'origine.

La section débute (Chapitre 7) avec un sujet qui ne semble pas concerner directement la mission du Conseil du trésor, puisqu'il s'agit d'une réflexion sur l'amélioration de l'administration fiscale au sein de pays en développement. Cette contribution est l'œuvre du consultant montréalais Marc Kamel. Sa pertinence devient évidente quand nous réalisons que le Conseil du trésor vise à bien gouverner l'usage des recettes perçues par le fisc. Pas de fisc, pas de Trésor, pourrait-on dire! Or, si vous lisez la dernière section de cette introduction<sup>14</sup>, vous verrez que l'on y évoquera une disparition potentielle des recettes fiscales percevables par l'État. Ceci serait causé, dirons-nous, par la propension des coûts de production marginaux de plusieurs secteurs de notre économie à tendre de plus en plus vers zéro (et donc à créer de moins en moins de sources de revenus taxables ou imposables).<sup>15</sup> Le problème que Marc Kamel évoque pour l'Afrique risque donc de se poser (quoique d'une toute autre façon et pour de toutes autres raisons, dans les pays développés).

La deuxième contribution (Chapitre 8) est celle d'un des artisans de la réforme de la Loi sur l'administration publique de 2000 au Québec, et aujourd'hui professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec (ENAP). Tel un chiropraticien qui sait mettre le doigt exactement sur la source des maux de dos de ses patients, Pierre Cliche utilise la fine connaissance qu'il possède des mécanismes de fonctionnement du Conseil du trésor pour mettre le doigt sur des aspects de son fonctionnement qu'un néophyte n'aurait jamais pensé à identifier, mais que tout connaisseur des organismes de ce genre sait reconnaître d'entrée de jeu comme source d'améliorations significatives du fonctionnement de l'État et de sa transparence pour le citoyen.

La troisième contribution (Chapitre 9) est celle d'un duo de spécialistes de l'audit de performance, Jacques Toulemonde et Samer Hachem. Jacques Toulemonde, l'auteur principal de la contribution, est professeur associé à l'Université de Lyon et membre actif du Groupe de recherche international en évaluation appelé INTEVAL (pour International Evaluation Research Group). Le deuxième auteur est Samer Hachem, qui est conseiller supérieur au secrétariat du Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (mieux connu sous son acronyme anglais de MOPAN), à Paris. Leur contribution à tous deux porte sur des façons d'améliorer significativement l'agilité du contrôle des grands projets internationaux de développement et, ce faisant, de rendre non seulement les rapports d'évaluation plus pertinents, mais les fonctions évaluées plus efficaces. Les réflexions méthodologiques développées dans ce texte sont applicables par extension à l'évaluation de tout

14. Celle qui précède la conclusion et qui est intitulée *Un nouveau monde en train de naître?*

15. Sur ce sujet, lire Jeremy Rifkin, dont les idées sont notamment synthétisées sur des sites comme celui-ci : [https://www.scienceshumaines.com/la-nouvelle-societe-du-cout-marginal-zero\\_fr\\_34017.html](https://www.scienceshumaines.com/la-nouvelle-societe-du-cout-marginal-zero_fr_34017.html)

service public d'importance. La contribution de Jacques Toulemonde et de Samer Hachem est une version française, adaptée aux fins de cet ouvrage, d'une contribution que les auteurs publieront l'an prochain (2021) chez Routledge, dans un ouvrage collectif dirigé par Burt Perrin et Tony Tyrrell intitulé *Changing Bureaucracies : Adapting to Uncertainty, and How Evaluation Can Help*<sup>16</sup>.

La quatrième contribution (Chapitre 10) est celle d'un des plus importants hauts fonctionnaires de l'histoire du Québec, Louis Bernard, qui en plus d'avoir commencé sa carrière sous le gouvernement Lesage, a été chef de cabinet du premier ministre René Lévesque, avant de devenir par deux fois secrétaire général du Conseil exécutif du Québec (le PDG des fonctionnaires), de 1978 à 1985 ainsi qu'en 1994 et 1995. Louis Bernard profite de sa contribution pour rappeler l'importance de ne pas confondre les moyens du contrôle avec sa finalité. Dans le cas de la Loi sur l'administration publique (et de toutes les lois semblables dans le monde), l'objectif visé par la production des plans stratégiques demandés par la loi de 2000 (ainsi que par la production des rapports annuels et des indicateurs de performance que la loi se mettait aussi à demander) n'était pas de fournir les meilleurs plans, rapports et indicateurs de performance possible (comme s'il s'agissait d'une fin en soi). L'objectif était plutôt de permettre la décentralisation de la gouvernance publique, en permettant la conversation nécessaire entre le pouvoir central et les organismes concernés pour justifier la délégation d'autorité et l'autonomie de fonctionnement. La crainte de Louis Bernard est que, loin d'avoir favorisé la décentralisation voulue, la loi de 2000 a plutôt permis l'inverse de ce qu'elle visait à l'origine, à savoir : la centralisation toujours plus grande de l'administration publique, avec un Conseil du trésor qui contrôle de plus en plus (trop) de choses. Louis Bernard termine sa contribution en listant une série d'organismes publics qui bénéficieraient clairement d'une décentralisation plus grande en leur faveur.

Dans la cinquième contribution à cette première section des *réflexions prospectives* de cet ouvrage (Chapitre 11), Ronald Poupart et Albert Juneau poussent encore plus loin le désir de décentralisation exprimé par Louis Bernard. Ronald Poupart est un ancien secrétaire général associé du Québec (l'équivalent d'un premier vice-président de l'Administration publique) qui fut aussi conseiller de deux premiers ministres du Québec en plus d'être Chef de cabinet du Chef de l'Opposition officielle à Québec. Ronald Poupart a aussi été sherpa du gouvernement du Québec auprès de la Francophonie, de 1990 à 1994, une tâche qu'il reprendra à nouveau en 2006, d'une certaine manière, afin de préparer le sommet international Montréal métropole culturelle. L'engagement international de Ronald Poupart lui valut d'être fait chevalier de la légion d'honneur, en France, et membre de l'Ordre Léopold Senghor, par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Quant à Albert Juneau, il a été éditorialiste au *Devoir* et ancien correspondant de *La Presse* en Europe, après avoir fait carrière dans la fonction publique québécoise, notamment dans des missions auprès de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) ainsi qu'au Secrétariat du Grand Montréal. Tous deux constatent que le Conseil du trésor s'est élargi au fil du temps pour embrasser de nouvelles missions. La conjugaison de ces diverses fonctions place souvent ce Conseil en conflit d'intérêts dans la mesure où il se trouve, en pratique, juge et partie de plusieurs décisions de financement qu'il entérine. Afin d'éviter ce problème, Ronald Poupart et Albert Juneau suggèrent de séparer l'Administration gouvernementale du Conseil du trésor. Ils suggèrent aussi de décentraliser le service des achats vers les organisations publiques appropriées. Ils suggèrent enfin de regrouper toutes les fonctions numériques du gouvernement du Québec en un Conseil du numérique, faisant ainsi écho à une proposition que nous retrouverons plus tard, dans cet ouvrage, sous la plume de Jan-G. Charuk.

---

16. Nous remercions au passage Burt Perrin, Tony Tyrrell et les éditions Routledge pour l'accord qu'ils ont donné aux auteurs de cette contribution, afin qu'une version française et adaptée de cet article soit publiée dans nos pages avant même que l'ouvrage collectif en anglais ne soit lui-même publié.

## 5.2 La transformation de l'existant

La deuxième section des *réflexions prospectives* de cet ouvrage correspond aux chapitres 12 à 14. Elle constitue le premier de trois segments qui ne s'intéressent pas tant à améliorer l'existant qu'à transformer les fonctions dont il est l'organe. Les réflexions contenues dans cette section s'appuient moins sur ce que fait présentement le Trésor (ou des organismes semblables au Trésor) que sur les façons par lesquelles les notions mêmes de planification et de contrôle sont en train de changer. Ces notions sont en effet en train de changer au niveau théorique (dans les facultés de management ainsi que dans les grandes boîtes de consultation). Elles sont aussi et surtout en train de changer au niveau pratico-pratique, notamment par contagion à partir de ce qui se fait à grande échelle dans tous les pans de la nouvelle économie des connaissances et de l'innovation. À la différence des idées proposées par les auteurs précédents, les auteurs de cette section ne présenteront pas d'autres façons plus efficaces de contrôler et de planifier comme avant. Ils proposeront plutôt de changer nos façons de concevoir la planification et le contrôle. Ils nous proposeront de repenser ces notions pour les centrer sur ce qu'on désire vraiment atteindre en les accomplissant.

La première contribution de ce type (Chapitre 12) nous vient de Mehran Ebrahimi et d'Anne-Laure Saives, deux professeurs titulaires de management à l'École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal (ESG UQAM). Leur livre *Le Management réhumanisé*, publié chez Chenelière Éducation en 2017, a gagné le prix du meilleur ouvrage d'enseignement supérieur de la gestion décerné par la Fondation nationale [française] pour l'enseignement de la gestion des entreprises (FNEGE), en 2018. Les idées qu'ils défendent ici ont servi à construire le chapitre sur le contrôle, dans ce livre<sup>17</sup>. La contribution des professeurs Ebrahimi et Saives cherche à montrer comment la théorie du contrôle, en gestion, est en train d'évoluer, notamment en ce qui concerne l'évaluation des personnes. Cette évolution prend sa source dans le désir de corriger et, encore mieux, d'éviter les effets pervers et contreproductifs des anciennes façons de contrôler, notamment en matière d'évaluation des personnes. Le texte puise ses exemples dans le développement de la nouvelle économie, mais il nous force à repenser les finalités mêmes du contrôle et de l'évaluation, y compris dans l'administration publique.

La deuxième contribution (Chapitre 13) provient de Gilles Kounowski, l'ancien directeur des relations internationales de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), en France. En s'appuyant sur une analyse de la façon dont le système hospitalier français a initialement sous-performé durant la pandémie de COVID-19, cette contribution montre les effets contreproductifs de certaines façons traditionnelles (et très souvent anglo-saxonnes) de penser le contrôle (la cause principale à laquelle l'auteur attribue plusieurs des problèmes rencontrés par le système hospitalier français durant cette pandémie). Gilles Kounowski propose des solutions pour renforcer la légitimité et l'efficacité de ces services. Soulignons ici que ce dont Gilles Kounowski nous parle est très exactement le genre de problématique que Mehran Ebrahimi et Anne-Laure Saives avaient en tête pour justifier de repenser toute la théorie du contrôle (voir contribution précédente).

---

17. Nous remercions au passage les éditions Chenelière Éducation de nous avoir permis de publier cet article, qui reprend des concepts développés dans le livre *Le Management réhumanisé* que les mêmes auteurs ont fait paraître chez cet éditeur en 2017.

La troisième contribution (Chapitre 14) nous vient d'un professeur associé à la Faculté des sciences de l'éducation de l'Université de Montréal, Claude St-Cyr, qui a longtemps été directeur de cégep<sup>18</sup> et de commission scolaire<sup>19</sup>. Son compagnon d'écriture fut Michael Fullan, l'un des spécialistes mondialement reconnus de la gestion des systèmes d'éducation. Michael Fullan est un ancien doyen de l'Institut d'études pédagogiques de l'Ontario et professeur émérite de l'Université de Toronto. Il a été l'artisan de la réforme de l'enseignement en Ontario, qui sert aujourd'hui de modèle partout dans le monde, et dont les succès les plus impressionnants ont été atteints au sein des écoles francophones de cette province. La contribution de Claude St-Cyr et de Michael Fullan illustre, à l'aide d'exemples qui ont fonctionné, comment l'imputation interne telle qu'on s'est mise à la pratique dans la gestion du système d'éducation ontarien permet d'assurer un plus haut niveau de performance que l'imputation externe telle que la pratique le Conseil du trésor. L'approche évite non seulement le genre de cercles vicieux bureaucratiques dont parle entre autres Gilles Kounowski, dans sa contribution, elle permet dans les faits un contrôle plus grand tout en atteignant cet objectif en faisant moins de ce qu'on conçoit habituellement comme « du contrôle » (imputabilité externe). Ce faisant, le texte de ces deux auteurs illustre par un exemple tiré d'un des plus importants services publics géré par l'État les intuitions théoriques de Mehran Ebrahimi et d'Anne-Laure Saives. Notons enfin que la contribution de Claude St-Cyr et de Michael Fullan a profité de discussions approfondies avec le récent secrétaire général du Conseil exécutif du Québec, André Fortier, qui est aujourd'hui professeur d'administration publique à l'Université Laval.

### 5.3 Des transformations encore plus profondes

La troisième section de nos réflexions prospectives regroupe l'ensemble des contributions qui proposent des transformations encore plus profondes du Conseil du trésor. Ces textes suggèrent de transférer de grands pans des fonctions évaluatives du Conseil, non pas simplement du sommet vers le centre opérationnel tel que discuté dans la section précédente. Ils suggèrent plutôt de transférer ces fonctions évaluatives de l'administratif vers le politique, des technocrates de tous niveaux vers tous les citoyens en tant que tel. Ce qui anime les tenants de cette nouvelle famille d'approches est une remise à l'avant-scène du mot *public* dans l'expression *services publics*.

La fonction d'évaluation ne constitue pas, pour eux, une fonction administrative. Il s'agit plutôt de l'objet même de la délibération collective, en tant que mécanisme de détermination démocratique de la volonté générale, de l'intérêt public, du plus grand bonheur du plus grand nombre, du bien commun, etc. Notons que toutes ces notions restent éminemment vagues dans l'abstrait, mais deviennent remarquablement concrètes et porteuses de sens quand une communauté politique de citoyens libres et égaux en droits et en dignité se rassemble pour en discuter, générant ainsi ce que Thomas Paine baptisait quant à lui de *sens commun*<sup>20</sup>.

Cette troisième section de nos réflexions prospectives se divise quant à elle en deux sous-sections, que nous examinerons séparément afin de bien faire ressortir les spécificités de chacune.

---

18. Voir : <https://fr.wikipedia.org/wiki/C%C3%A9gep>

19. Voir : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Commission\\_scolaire\\_au\\_Qu%C3%A9bec](https://fr.wikipedia.org/wiki/Commission_scolaire_au_Qu%C3%A9bec)

20. Voir : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Le\\_Sens\\_commun](https://fr.wikipedia.org/wiki/Le_Sens_commun); et [https://fr.wikipedia.org/wiki/Thomas\\_Paine](https://fr.wikipedia.org/wiki/Thomas_Paine)