

Chapitre 1

Management des organisations publiques

Points d'apprentissage

- Distinctions entre management, gestion et administration
- Notions d'organisation
- Quelques influences de la gestion publique
 - France
 - Grande-Bretagne
 - États-Unis
- Périmètres du secteur public
- Spécificités du secteur public

1.1 DÉFINITION DES CONCEPTS

Cette brève présentation définit certaines notions fondamentales de l'ouvrage, soit le management, les organisations et les caractéristiques inhérentes au caractère public des organisations. Il s'agit à la fois de développer un vocabulaire commun et de bien saisir quels sont les éléments inclus dans la périphérie de ces concepts.

L'administration publique est à la fois une institution de l'exécutif (le palier sous le Conseil des ministres avec ses ministères, organismes et réseaux) ainsi qu'un objet de recherches et d'enseignement (différences avec le privé, buts, politiques et programmes, méthodes, processus, personnels, réseaux, etc.). Longtemps, on l'a abordée à partir du droit, puis de la philosophie, mais, depuis l'après-guerre, on lui a prescrit des approches plus ou moins inspirées de la discipline du management, souvent à partir d'expérimentations du secteur privé.

1.1.1 Management, gestion et administration

Trop souvent, la littérature, tant scientifique que professionnelle, utilise indifféremment les trois termes, ce qui génère une certaine confusion. Le management est un terme plus récent en langue française. L'administration est le terme d'origine; les auteurs français du 19^e siècle et du début du 20^e n'utilisaient que ce terme pour référer à l'institution, puis à ses caractéristiques de fonctionnement. La gestion apparaît au 20^e siècle avec les théories d'optimisation des ressources et contraintes.

Le management implique les plus hautes instances d'une organisation et réfère à une approche stratégique et holistique de décision et de commandes du fonctionnement dans l'administration. Il affecte tous les niveaux et toutes les composantes de l'organisation. La gestion se fait aussi à tous les niveaux d'une organisation, et elle recherche l'optimisation d'un rapport entre des ressources, des objectifs et des contraintes.

Aujourd'hui, les acteurs parlent de l'administration d'une politique ou d'un programme quand ils signifient de prendre les décisions organiques et opérationnelles pour l'application fonctionnelle du programme. Il n'est pas question ici de les réinventer ou de les interpréter trop largement.

1.1.2 Management public, gestion publique et administration publique : une question de perspective

Management public

Poursuivant une perspective globale et stratégique à partir d'un point de vue d'élévation au-dessus d'une seule organisation, le management public tient compte du cadre politico-administratif dans lequel les décisions se prennent et d'une certaine conception de l'intérêt général.

Gestion publique

Se matérialisant dans une perspective d'optimisation des opérations (compte tenu des ressources, des contraintes et des objectifs) avec un critère d'efficacité, d'efficience, de satisfaction, etc., la gestion publique situe la décision dans le cadre des spécificités du secteur public.

Administration « publique »

L'administration publique est composée de l'ensemble des organisations, des processus et des ressources (légales, humaines, financières, informationnelles) nécessaires pour supporter le bon fonctionnement des institutions de l'État : pouvoir législatif (Parlement), pouvoir exécutif (Gouvernement) et pouvoir judiciaire (Tribunaux de tous types). Elle permet d'identifier des buts et des objectifs, de préparer des politiques, des programmes et des mesures, de les mener à leur adoption par les instances habiles à le faire. Ensuite, l'administration les implante sous la direction des autorités légales, elle les gère, elle en contrôle le bon fonctionnement et contribue à leur évaluation. Dans toutes ces fonctions, l'administration conseille les autorités qui, dans leur sagesse, lui délèguent des pouvoirs et lui font confiance. En France, il est de commun usage de se référer à l'Administration pour désigner une ou plusieurs institutions administratives de l'État.

Le terme « administration publique » comporte plusieurs sens : institution, ensemble d'organisations, et discipline scientifique et professionnelle. En ce dernier sens, ce terme renvoie à des finalités, des structures, des normes de fonctionnement, des processus, des ressources et des personnels. Elle touche, directement ou non, tous les secteurs de la société : de la culture à la défense, des relations internationales à l'industrie et à l'agriculture en passant par la santé, les prisons et l'éducation.

L'administration publique comme institution de la gouvernance met à contribution tous les aspects de la gestion : gouvernance, éthique, finances, ressources humaines, information, technologies des communications, processus de fonctionnement, changement, vérification, évaluation, etc.

L'administration publique comme discipline professionnelle constitue la pratique du management, de la gestion et de l'administration dans le contexte particulier du secteur public (finalités, composantes, contraintes).

L'administration publique comme discipline scientifique, c'est l'étude de la pratique passée et présente, l'étude des contextes spécifiques pouvant déboucher sur des prescriptions et des conseils sur la « bonne » pratique (en management, en gestion ou en administration) dans un ensemble donné de circonstances.

1.1.3 Organisation « publique »

Organisation

L'organisation réfère à un être ou à un système, officiel-formel ou non, qui poursuit un but, qui établit un ensemble de relations plus ou moins formelles (X) ou formalisées (Y) qui, ainsi, se fonde sur certaines règles de cohérence interne et qui a une reconnaissance externe. Tous les rassemblements, même les plus inattendus, impliquent une forme d'organisation. Par exemple, une entreprise, une association, une communauté dans un bidonville, la mafia, les habitants d'une communauté rurale ou urbaine, un groupe anarchiste, la société civile, tout système de relations sur un chantier de construction (opérationnelles et financières), une ruche d'abeilles, une fourmilière, une meute, une section de parterre avec ses espèces florales qui luttent pour leur survie, etc.

Organisation publique

On qualifie de « publique », selon le critère de propriété, les actifs qui appartiennent à l'État ou à ses composantes comme des municipalités : Ministères, Sociétés d'État, Régies, Municipalités, CIUSS, ou des institutions issues de regroupements d'organismes publics.

Où le critère de l'appartenance partielle à l'État, quand il s'agit de propriétés mixtes où l'État participe financièrement par un pourcentage significatif du capital, il faut alors établir où se situe le critère d'utilité publique. Investissement Québec (mission économique de développement) ou encore la Caisse de dépôt qui a des actifs sur le marché privé au Canada ou à l'étranger (le critère est le rendement financier); ou les PPP (construction, exploitation d'un ouvrage public comme un pont, une route). On comprend que le qualificatif de « publique » n'implique pas les mêmes obligations et règles de fonctionnement pour tous ses composants.

On peut aussi utiliser le critère d'utilité (but) de service public : l'utilité publique est reconnue pour certaines organisations du secteur privé (Collèges, Universités, omnipraticiens et cliniques, Centres de prélèvements, Garderies). Par exemple, des agences privées de sécurité contractualisées inspectent les bagages dans les aéroports avec leurs agents privés habillés en agents de l'ACSTA; des mandats à contrat spécifique sont attribués à des individus ou des organisations du privé (routes, informatique, avocats de l'aide juridique).

Certains organismes à but non lucratif (OBNL en économie sociale, garderies, CPE) poursuivent des buts d'utilité publique et peuvent faire l'objet de l'autorité publique pour leur agrément, leur fonctionnement ou leur financement.

1.1.4 Notions d'utilité publique

L'utilité publique réfère à l'intérêt public, au bien commun, à l'intérêt commun quand il est assez large et suffisamment critique, à l'intérêt collectif, à l'intérêt général, à l'intérêt national ou à l'intérêt de l'État. Quelles différences habitent ces concepts? Il faut se demander au nom de quel principe : le Canada prétend-il refuser de payer des rançons aux ravisseurs de Canadiens dans un autre pays?... Préfère-t-on traiter en cardiologie une mère de 30 ans à une autre de 85 ans?... Dans quelle situation la guerre peut-elle se justifier?

1.2 LES ORIGINES ET L'ÉVOLUTION DU MANAGEMENT DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Dans son ouvrage phare sur le sujet *L'administration publique. De l'École classique au nouveau management public*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2002, Jean Mercier retrace les principaux jalons du cheminement de l'administration dite « moderne »¹. Cet ouvrage a inspiré grandement une partie de l'historique qui suit.

Par exemple chez les Égyptiens quelques siècles avant Jésus-Christ, toutes les sociétés et tous les empires se sont fondés sur une forme d'administration. Dans quelle mesure ces administrations étaient-elles « publiques » dans leur finalité et leurs principes d'organisation? On ne peut affirmer qu'elles bénéficiaient à tous, mais elles asservissaient toutes les personnes. Il s'agissait, à partir d'un but supérieur, d'organiser un territoire, d'y installer un certain ordre sécuritaire et juridique, d'y favoriser la production de richesses (routes, ponts, irrigation, etc.) et la collecte des revenus du Roi ou de l'Empereur. Le mode d'organisation militaire inspire l'administration d'autant plus que les titulaires des charges publiques sont en général des officiers militaires.

Après la dynastie des Han (200 av. J.-C. – 202 apr. J.-C.), qui avait instauré le patronage des aristocrates, l'examen impérial chinois semble avoir inspiré le professionnalisme d'une **fonction publique** méritocratique : on recrute ainsi comme mandarins les meilleurs candidats-administrateurs civils de l'État, cela sans égard au milieu familial d'origine.

Plus tard, du 7^e siècle au 20^e, les mandarins font l'objet d'une sélection sévère pour composer la haute administration impériale. Ils ont constitué une élite étatique fermée et qui se reproduisait. On recherche des compétences, mais aussi des valeurs de loyauté et un jugement très poussé. Leurs longues formations polyvalentes (littéraire, philosophique, technique et militaire), inculquées à l'écart de leur milieu d'origine, leur longue carrière et leur dévotion à l'Empire, en font un système envié par beaucoup de pays. Ils ont contribué au modèle culturel chinois.

En France, selon Tulard², ce serait au 13^e siècle que la fonction administrative se distingue de la fonction politique. Des officiers du Roi, nommés discrétionnairement par lui, remplissent les tâches administratives jusqu'au 18^e siècle. Ils deviennent de plus en plus inamovibles à compter du 16^e siècle, ce qui crée un intérêt pour le poste et un enjeu de recrutement pour le Roi. La corruption s'accroît du fait de cette permanence. La centralisation post-révolutionnaire crée un besoin de compétences au centre et dans les régions avoisinantes. Le Roi vend les

1. Particulièrement pp. 35-45. Voir aussi : Jean Mercier et Laurent Bélanger, *Auteurs et textes classiques de la théorie des organisations*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2006.

2. TULARD Jean, 1988, Napoléon et la naissance de l'administration française, in *Revue du Souvenir Napoléonien*, n° 359, juin, pp. 5-9.

charges, puis celles-ci se transmettent par hérédité. L'administration devient ainsi indépendante du souverain et sujette à la corruption pour faire fructifier l'investissement nécessaire à l'obtention de la charge.

En Angleterre, jusqu'au 18^e siècle, le patronage et le cens font obtenir les postes d'une administration assez modeste. Les défis de l'Empire (croissance territoriale et besoins économiques) incitent le Roi à revoir sa sélection des fonctionnaires. D'abord, on ouvre une école pour former les dirigeants. Puis, les institutions administratives existantes (Office of Works et Navy Board) se révèlent insuffisantes, et la commission Northcote-Traveleyan étudie la question et remet son rapport en 1854, sous l'influence de l'expérience chinoise valorisant le talent, le mérite et la carrière.

Parmi les précurseurs, notons Jean Bonnin qui publie en 1812 *Principes de l'administration publique* et s'attache à l'importance des relations de l'administration avec les administrés. Lorenz Von Strein, sociologue et juriste allemand, publie un traité en 1842 contre la suprématie du droit administratif dans l'administration publique et insiste plutôt sur l'importance des relations entre les acteurs dans la société. Ses efforts demeureront vains en Europe continentale pour plus d'un siècle. En Grande-Bretagne, A.V. Dicey publie, en 1885, un traité, *An Introduction to the Study of the Law and the Constitution*, qui promeut le respect de 3 règles par l'État et son administration : pas d'arbitraire, l'administration doit être soumise au droit ordinaire et elle doit protéger les libertés individuelles. À la même époque, aux États-Unis, le professeur et futur Président Woodrow Wilson publie, en 1887, *The Study of Public Administration* qui plaide la protection de l'administration face à l'influence politique partisane, la distinction d'avec l'administration privée, et le combat contre la corruption administrative, cela particulièrement dans les administrations locales.

Ces idées sont reprises par Henri Chardon, en 1908, dans *L'administration de la France*, ouvrage dans lequel il souhaite que les ministres se tiennent loin de la gestion courante des ministères pour mieux se consacrer au développement des politiques publiques. Déjà, il reconnaît le concept de zone de performance des acteurs politico-administratifs.

En France, en 1916, l'ingénieur civil Henri Fayol publie *L'administration industrielle et générale* dans lequel il fait état de ses observations et prescriptions comme administrateur d'entreprise. Traitant tant de techniques que d'administration, de gestion et de management, il décrit les 6 fonctions plus ou moins bien remplies de toute entreprise (technique, commerciale, financière, sécurité, comptabilité, horizontale de coordination). L'administrateur doit prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler : chacune de ces composantes se subdivise en une chaîne d'éléments. Il décrit 14 principes généraux qui doivent sous-tendre toute organisation. En 1919, il critique la gestion publique des entreprises dans *L'incapacité industrielle de l'État : les PTT*.

Dans *The Path Not Taken : Leonard White and the Macrodynamics of Administrative Development*³ en 2009, le spécialiste de l'administration publique Alasdair S. Roberts présente une synthèse des travaux de Leonard Dupre White publiés entre 1926 et 1958. White s'intéresse aux grands facteurs qui affectent le développement des administrations nationales. Selon lui, le développement d'une administration est fonction de plusieurs facteurs, dont la structure politique et économique, l'ordre international, la culture populaire, l'état des communications disponibles, les technologies organisationnelles et le talent des gestionnaires. Cet historien, précurseur du *néo-institutionnalisme*, note la tendance des sociétés à suivre le chemin déjà tracé (*path dependency*) dans leurs réformes. La méthode PESTEL (chapitre 2) en prend compte.

3. *Public Administration Review*, Vol. 69, n° 4, pp. 764-775, July/August 2009.

Observons le passage progressif des termes Administration publique à Gestion publique, puis à Management public : de l'objet d'étude avec une présumée nature intrinsèque à une volonté d'optimiser et, enfin, à une analyse prescriptive dans une approche globale et stratégique. On y remarque les deux grandes contributions modernes : la bureaucratie comme modèle idéal de légitimation selon Max Weber et le management public qui pousse la réflexion au-delà du simple respect des formes.

En conclusion de cette section, remarquons que la complexité inhérente au management des organisations publiques vient de plusieurs familles de facteurs :

- Environnement politique : commandes changeantes à l'administration et réactions à court terme, égotiques ou irrationnelles; logiques managériales et d'intérêt politique pas toujours compatibles.
- Environnement international : contraintes de l'internationalisation et effets de la mondialisation.
- Tout y est multifactoriel.
- Coûts réels difficiles à estimer compte tenu des contraintes légales diverses.
- Résultats difficiles à quantifier et à démontrer.
- Impacts : incertains? imprévus? indésirables?

1.3 NOTIONS DE SECTEURS PUBLIC, PARAPUBLIC ET PÉRIPUBLIC

L'État fait faire, contrôle et fait lui-même. Il agit à travers des milliers d'organisations de tous genres et reliées au centre par divers moyens tels que la reconnaissance juridique, la nomination de dirigeants, les budgets, etc. Pour les fins de cet exposé, font partie de **l'administration publique**, au sens large du terme, les secteurs public, parapublic et péripublic. Il ne s'agit pas d'appellations contrôlées, mais d'un moyen de caractériser ces secteurs en fonction du degré de contrôle exercé depuis le centre du gouvernement en matière de programmation et de coordination. Chacun de ces secteurs comprend aussi des organismes assez différents.

Le **secteur public** inclut tous les ministères, ainsi que certains organismes de propriété publique, contrôlés centralement, *sur le plan de la programmation politique*, par un ministre et le secrétariat du gouvernement (BCP/MCE), et, *sur le plan des ressources*, par les agences centrales (dont le SCT). Tous sont sujets au contrôle du Parlement, mais seuls les ministères font l'objet d'un contrôle direct à travers leur ministre responsable. Certains organismes font partie du budget gouvernemental (désignés au Québec comme organismes budgétaires), ou sont l'objet du contrôle du SCT, tandis que leurs personnels font partie de la fonction publique. Le degré du contrôle central caractérise l'appartenance catégorielle des organisations.

Sont inclus dans le **secteur parapublic** : certains organismes (sociétés d'État, conseils, quasi-ministères et organismes quasi-judiciaires) et les trois réseaux (de l'éducation, du territoire et de la santé et des services sociaux). Ces organismes font l'objet de manière plus indirecte de certains contrôles, c'est-à-dire qu'ils se rapportent au Parlement via le ministre de « tutelle », et se trouvent soumis à divers degrés à des organismes centraux (BCP et SCT à Ottawa, ou MCE et SCT à Québec). Les ministres « responsables » choisissent d'exercer, avec plus ou moins d'autorité, l'orientation et le contrôle sur le développement d'un organisme. Un conseil d'administration ou un PDG y assume les pouvoirs de direction qu'exerce un ministre dans un ministère. Les organismes centraux appliquent sur eux des contrôles atténués, officieux et souvent indirects.

La distinction entre *secteurs public* et *parapublic* semble souvent arbitraire. En l'absence de droit positif clair à ce sujet dans un pays sans véritable système de droit administratif, il n'y a pas d'appellations contrôlées en ces matières, puisque les frontières ne sont pas constantes entre ces catégories définies dans la douzaine de lois publiques proposant, chacune pour ses propres fins, des listes différentes d'organismes « publics » ou « parapublics ». Cette distinction entre les secteurs peut paraître purement « académique », mais ce n'est pas le cas puisqu'elle se fonde sur la notion d'autonomie des unités organisationnelles par rapport au pouvoir central. Elle affecte donc la marge intellectuelle, juridique et politique disponible aux managers pour établir le cadre de travail et la pratique de la gestion.

Le **secteur péripublic**, quant à lui, comprend des organismes privés à but lucratif ou non (Bell Canada, Gaz Métropolitain, le Barreau du Québec). Ils produisent des biens jugés d'intérêt public parce qu'ils comportent un certain caractère d'essentialité à la société (ordres professionnels, certaines entreprises de communications et de ressources contrôlées par règlements et par des organismes quasi-judiciaires). Ils ne font l'objet d'aucun contrôle direct de financement ou de gestion de la part des organismes centraux du gouvernement. L'État *fait faire* à travers eux. L'État régule l'attribution d'un privilège conditionnel : ces conditions d'obtention d'un privilège expriment la politique de l'État. L'appartenance au secteur péripublic peut disparaître avec le caractère d'essentialité du bien public fourni : la téléphonie se trouvait vitale pour alerter la police, les pompiers, les ambulances, les médecins en 1955, mais cela est beaucoup moins le cas au 21^e siècle à cause des multiples solutions de remplacement que le citoyen peut généralement utiliser.

1.4 DISTINCTIONS PUBLIC ET PRIVÉ

Le management est une certaine approche globale des choses et tient compte des buts et du contexte particulier de l'organisation. La discipline du management en tant que méthode est la même au public qu'au privé. Cependant, les facteurs de contexte rendent le processus et les considérations à prendre en compte fort différents. Il en va de même pour la gestion :

Les conditions concrètes des organisations (complexité des problématiques, financement, limites du mandat, taux de syndicalisation, rigidité, obligation de transparence, contrôles multiples, capacité juridique limitée, monopole, etc.), l'environnement (proximité du politique, nombreuses pressions contradictoires, attentes des citoyens, pluralité des partenariats et intervenants) et les finalités (but d'intérêt général, obligation d'atteindre à quelque coût les buts de la loi) diffèrent à ce point que le type de performance attendu de chaque type de gestionnaire variera et que les bonnes décisions et attitudes d'un gestionnaire du privé seraient autant de catastrophes (au mieux des bombes à retardement!) dans le secteur public... Les deux milieux présentent des similarités quant aux fonctions de gestion à assumer mais le contexte de chacun de ces milieux et ses contraintes affectent les composantes du rôle de manager et la façon d'assumer ce rôle. Les rapports entre les composantes du rôle de manager varieront en conséquence de même que les attitudes des managers dans chaque milieu. Le recrutement, la formation et le perfectionnement doivent prendre ces différences en compte. Le relatif rapprochement des pratiques de gestion dans ces milieux fait diminuer dans une certaine mesure ces écarts dans la façon de réaliser les fonctions et jouer les rôles de manager; il reste qu'en dernière analyse les facteurs de distinction qui resteront primeront sur ceux de rapprochement. Le manager privé se fait demander : Qu'avez-vous fait pour mes actifs aujourd'hui?

Tandis que son homologue du public se fait demander : avez-vous bien fait appliquer la loi... le mieux possible?... dans l'intérêt des usagers? des bénéficiaires? des citoyens? de l'État? avec la meilleure efficacité possible? (Tiré de Bourgault J. in MINTZBERG H. et BOURGAULT J. Manager en public, 2000, Toronto, IAPC et U. of Toronto. Press.)

En Amérique du Nord, il semble que tout discours sur le secteur public doive se faire à partir d'une comparaison à l'aune du secteur privé : il faut dire que la socialisation nord-américaine nous porte à considérer comme naturelle la gestion privée et comme exceptionnelle celle du public; la Nouvelle Gestion Publique (NGP) a intensifié cette tendance. Chaque fois, on idéalise facilement la gestion privée pour diaboliser d'autant plus celle du secteur public en oubliant les erreurs de l'une et les contraintes de l'autre. Le public gère non seulement les agents des contribuables, mais aussi les possibilités de développement personnel des citoyens et leurs attentes souvent contradictoires.

On doit bien identifier les différences, les similitudes, les points de contact et les convergences de ces deux approches de gestion avant de procéder à toute comparaison. Ce plan de présentation doit beaucoup à mon collègue le professeur Guy Bouthillier. Ainsi, on peut mieux apprécier les divers degrés de difficulté de gestion dans chaque secteur et la transportabilité des modes de travail d'un secteur à l'autre.

1.4.1 Les différences

Le but

Le secteur privé recherche d'abord le profit à court, à moyen ou à long terme; il s'agit de la valorisation boursière de l'action (selon l'avoir des actionnaires et les perspectives d'affaires) et des dividendes payés sur décision du conseil d'administration; cette profitabilité s'estime sur des horizons plus ou moins longs selon la stratégie de la direction. De son côté, le secteur public a pour but, la recherche d'un certain intérêt général tel que défini par le pouvoir politique, lequel est idéalement issu d'un processus démocratique.

L'immédiateté des fins

Plus on voit matériellement à quoi sert ce que l'on fait, plus il est facile de bien le faire. Souvent, le secteur privé réalise des choses qui sont immédiatement consommables sur le marché, tandis que le public génère des actes ou des biens qui ont une fin plus diffuse : des législations, des réglementations, des subventions. En revanche, il est de plus en plus courant que la sous-contractualisation privée fasse produire des sous-composantes de biens et services qui rendent peu visualisable l'utilité finale du bien produit; pendant ce temps, la multiplication d'entreprises publiques a fait produire à l'État des biens assez matériels, tandis que les approches modernes de gestion incitent le secteur public à penser son action en termes de produits-clients, ce qui rend plus matérielle son action (cf. loi québécoise sur l'Administration publique de 2000).

Considérations à l'action

Le privé agit en vertu d'une seule considération à l'action : produire en fonction du meilleur critère de profitabilité. Dans le secteur public, les considérations se font multiples quand elles ne sont pas ennemies : l'éducation contribue à la santé, à la citoyenneté, à l'emploi et au revenu, l'agriculture nuit à l'environnement, tel ordre de gouvernement préfère saboter tel projet pourvu

que l'autre ordre n'y figure pas. On doit montrer l'exemple en produisant selon les normes environnementales, ou en embauchant des employés possiblement moins productifs ou en s'installant dans des régions éloignées.

Le bien intangible

Le secteur privé œuvre traditionnellement moins dans le domaine des services que le secteur gouvernemental; la perception d'utilité s'en ressent. Produire une automobile ou de la nourriture est plus valorisant que de produire une étude prévisionnelle; pourtant, ici encore, il y a un rapprochement continu entre les secteurs; le privé mise plus sur les approches technocratiques et le public matérialise ses représentations de procédés de production.

Le champ d'action

On croit que l'État peut tout faire et le faire comme il l'entend. Voilà un mythe bien reçu. L'administration ne peut faire que ce que lui permet la législation votée et ne peut le faire que selon les prescriptions légales ou réglementaires; les tribunaux auront, surtout en Amérique du Nord, une approche limitative pour interpréter les pouvoirs que le législateur a voulu conférer au pouvoir exécutif (affaire des stationnements du Stade olympique). En revanche, nous incorporons légalement des entreprises privées en prenant bien soin que sa charte et ses règlements lui confèrent le plus grand champ d'action possible et lui assignent le moins de contraintes possibles. Dans un cas, il s'agit, selon les discours traditionnels, de restreindre la capacité individuelle des citoyens au bénéfice de l'État (via ses agents), dans l'autre, il s'agit de donner à l'initiative individuelle le plus de liberté possible. Le privé jouit ici d'une bien plus grande marge de manœuvre que n'en ont le public et ses agents, dont le citoyen se plaît pourtant à commenter l'action en disant : « Y a qu'à... »

Le système juridique

L'entreprise est régie par le droit commun (au sens général : loi sur les compagnies et le droit civil général) tandis que les administrations font l'objet d'une loi spécifique pour la création de chacun des ministères et organismes, et font l'objet de lois particulières pour la régulation de chaque grande fonction (personnel, relations de travail, finances, pensions, etc.). Il s'ensuit que l'administration a, selon les occasions, plus ou moins de marge d'action et de souplesse de gestion que l'entreprise privée.

Les contraintes organisationnelles

Le privé jouit ici d'avantages fabuleux : plus de 80 % des employés publics sont syndiqués et à peine 15 % des employés privés au Canada le sont. Voilà tout un impact sur la marge de manœuvre des gestionnaires et sur la perception de confort qu'en retirent les employés. Les employés publics vivent en vaste majorité dans la capitale nationale ou provinciale, très souvent une ville de moyenne importance (vrai pour Québec, Ottawa et Washington, mais faux pour Paris, Londres, Toronto et New York); cela importe sur la perception de mobilité professionnelle, la perméabilité des idées, la rapidité d'accès des courants d'idées, etc. Lorsque la capitale constitue un lieu de forte circulation des personnes et des courants d'idée, la créativité s'en ressent beaucoup moins. Les entreprises tiennent leur technocratie dans les métropoles ou dans des incubateurs spécialisés. La culture du changement constitue le troisième facteur de dynamique organisationnelle. Dans le privé, la permanence, l'attachement aux postes, aux traditions et aux façons de faire sont beaucoup plus faibles que dans le public; il s'ensuit une forte différence dans la perméabilité aux changements et à l'adaptation.

L'impact des actions

Les décisions du privé font l'objet de moins de pressions publiques du fait que leurs impacts sont moins structurants en général que ce n'est le cas dans le public : un régime d'assurance automobile a plus d'impact que la modification de la structure tarifaire d'une seule entreprise de ce secteur. Cependant, la concentration du secteur privé et la mondialisation accroissent l'impact de ses décisions. Les décisions gouvernementales ont, de plus, des impacts plurisectoriels et à plus long terme; aussi, on ne s'étonne pas que ces décisions fassent l'objet de débats plus longs, publics et virulents.

Liberté du producteur

En général, le producteur public n'a pas choisi son produit selon un calcul d'opportunités que le marché lui présentait comme celui du privé. Le législateur du public a souvent imposé au producteur le format du produit, les lieux de production et de distribution, les employés et, quelques fois même, les prix, sans compter plusieurs contraintes du processus de production.

Monopole

Le secteur public est en situation de monopole dans certains domaines : défense, immigration, citoyenneté, assurance auto; dans d'autres, sa concurrence est indirecte : SAQ, Hydro-Québec, VIA Rail. Dans certains cas, la concurrence est assez frontale : c'est le cas dans l'enseignement. Le privé est en principe dans un système de concurrence... souvent assez imparfaite, comme le savent bien les consommateurs de produits alimentaires, de pétrole et les clients d'Air Canada! La concentration des entreprises et l'abolition des frontières tendent à abolir la concurrence à long terme puisque les « majeurs » imposeront leur loi sur le marché... jusqu'à ce que de petits entrepreneurs s'y risquent! Apple fut-elle l'exception pénible pour IBM ou illustre-t-elle une règle du marché? Plus il y a un monopole, plus l'entrepreneur impose ses préférences (produit, format, commodités, prix, etc.).

Multiplicité des acteurs décisionnels

Dans le privé, il y a peu d'acteurs décisionnels : on consulte ce qu'il faut, puis la ou le PDG et sa ou son VP ou directrice ou directeur, puis on décide et on agit; il n'y a plus personne à consulter, sinon les spécialistes (si pas encore consultés) sur le « comment » et le « quand » des choses. Dans le public, c'est beaucoup plus long et complexe : les dossiers touchent plusieurs ministères et juridictions, plusieurs groupes ont des intérêts; le monde politique a, bien sûr, son mot à dire : les partis, le caucus, le Conseil des ministres, le Parlement, etc. De plus, une multitude d'agences centrales et ministères horizontaux se trouvent concernés : Commission de la fonction publique, Conseil du trésor, Ministère des Finances, de l'Environnement, des Travaux publics, des Affaires étrangères, etc.

Contrôles plus nombreux

Dans le secteur public, les contrôles sur l'action et l'agent administratif se font beaucoup plus nombreux; il s'agit de l'argent public, de projets collectifs. Le gouvernement doit donner l'exemple, plusieurs lois trouvent simultanément application à travers une même action. Les contrôles ne portent pas que sur le « combien » est dépensé, mais sur le « pourquoi », le « comment » et aussi sur le processus de dépense et d'action.

Au privé, on a vu que les acteurs sont en nombre réduit et les considérations à l'action se font assez simples; les contrôles sont limités, car ils sont comptabilisés dans les coûts et portent sur la seule sélection d'approches; au public, les contrôles se font multiples et diversifiés : langues,