

SERVIR ENTRE LE DEUXIÈME QUART À LA MI-TEMPS DU 21^{IÈME} SIÈCLE

Jocelyne Bourgon C.P., O.C.

25 septembre 2025, pour

l'Institut d'administration publique du Québec

October 2025

Servir entre le deuxième quart à
la mi-temps du 21ème siècle

© Public Governance International, 2025

Published by Public Governance International (PGI)

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the author.

The content of the document is property of Public Governance International.

October 2025

ISBN: 978-1-989294-45-1

ISBN Digital: 978-1-989294-44-4

Introduction

Vous exercez le métier que j'aime le plus et que je pratique encore, bien que différemment. Je ne dirige plus de grandes organisations comme vous le faites. J'accompagne des gens qui, comme vous, ont fait le choix du service public et qui pilotent des réformes importantes.

Faire le choix du service public c'est accepter la lourde responsabilité de servir ses concitoyens. Alors, parlons d'administration publique.

Parlons d'administration publique

On ne se lève pas tous les matins en réfléchissant à l'administration publique et pourtant ... vous occupez des postes d'influence à un moment charnière.

L'administration publique est une science appliquée qui se révèle en pratique, comme l'ingénierie, l'architecture ou la médecine. La mise en œuvre donne la mesure de la capacité des administrations publiques à travers le monde.

Les administrations publiques révèlent un concept de vie en société. Elles établissent des balises pour l'exercice du pouvoir et définissent les principes qui sous-tendent la relation entre l'état et les citoyens.

Les administrations publiques ont existé de tout temps. Elles s'adaptent à des concepts différents et des circonstances différentes - de la Chine impériale il y a 4,000 ans, à l'empire militaire romain il y a 2,000 ans, aux grandes monarchies et aux puissances coloniales du 19^{ème} siècle, aux sociétés démocratiques modernes du 20^{ème} siècle.

Elles évoluent avec les circonstances, la société, et l'influence de ceux qui accèdent aux leviers de l'État. A l'échelle mondiale, peu de gens ont accès aux leviers de l'État. Ils sont titulaires de charge publique ...peu importe le chemin qui les a menés à occuper ces fonctions. Qu'ils soient élus, professionnels, dictateurs ou mercenaires ...c'est la position qu'ils occupent qui leur confère l'usage exclusif des leviers de l'État. Vous faites partie de ce groupe sélect.

Les titulaires de charge publique peuvent utiliser des fonds publics, taxer et dépenser, faire des lois et en assurer la mise en œuvre, même par la force si nécessaire. Fixer des priorités qui affectent toute la société et mobiliser des ressources en appui.

L'usage que **vous** faites des leviers de l'État a un impact déterminant sur la performance et l'avenir de la société que vous avez pour mission de servir. Il n'y a pas de société performante sans des institutions publiques performantes, un secteur public performant et des agents du secteur public capable de s'acquitter de leur mission de service public.

Vous servez à une époque charnière -une période accélérée de changement géopolitique, économique, technologique et écologique. Vous faites face à une période plus complexe que celle que j'ai connue comme greffier du conseil privé et plus dangereuse que celle que vos prédécesseurs ont connue au cours des 25 dernières années.

L'administrateur public

Les administrateurs publics doivent être capables de prendre des décisions difficiles, de gérer des opérations compliquées, et d'inventer des solutions aux défis complexes de la vie en société en 2025. Les nuances sont importantes.

Difficile :

Faire des choix est toujours difficile. Par définition, le secteur public fait face à une demande illimitée de services avec des ressources limitées. Tous les jours, les administrateurs publics font des choix difficiles et parfois même draconiens.

- Un administrateur d'hôpital doit-il déployer plus de ressources vers les urgences, le bloc opératoire ou les services néonataux ?
- Face à une guerre commerciale vaut-il mieux protéger les secteurs les plus affectés ou investir dans des secteurs ayant un plus grand potentiel d'avenir ?

Servir aujourd'hui comme avant, c'est faire des choix difficiles pour bâtir un meilleur avenir et améliorer la vie des citoyens.

Compliqué :

Fournir des services publics de qualité qui sont adaptés aux besoins de la société et à la capacité de payer des contribuables est compliqué.

- Gérer un système de taxation équitable, accessible et exempt de corruption ; c'est compliqué.
- Mettre en place sans dérapage des infrastructures technologiques de pointe comme SAAQclic au Québec ou Phoenix au fédéral ; c'est compliqué. De multiples composantes doivent s'arrimer sans faille pour générer les résultats escomptés dans les temps et le budget prévus
- Gérer un système de transport en commun, les utilités publiques, les écoles, les hôpitaux ; c'est difficile et compliqué ; les risques de dérapage sont nombreux.

En fait, il n'y a rien de facile dans le secteur public. Ce qui est facile peut être laissé à l'initiative individuelle.

Servir en 2025 comme avant ...c'est gérer des opérations compliquées sur une vaste échelle pour réconcilier les besoins de la société, la demande de services publics et la capacité collective de générer les résultats souhaités.

Complexe :

Les défis complexes sont d'une autre nature. Ils requièrent une façon différente de penser et une approche différente à la solution de problème.

Les changements climatiques, la lutte à la pauvreté, le vieillissement de la population sont des enjeux complexes. De nombreux facteurs interagissent dynamiquement les uns avec les autres et se transforment mutuellement.

Les enjeux complexes font fi des frontières organisationnelles que nous avons inventées et des frontières géographiques. Aucune organisation, publique ou privée, municipale, provinciale, fédérale ou internationale ne possède tous les leviers ou dispose de toutes les ressources pour générer des solutions viables. Ces enjeux sont dynamiques. Les actions des uns transforment le contexte et les actions des autres.

Servir au 21ème siècle

Servir au 21ème siècle, c'est prendre des décisions difficiles, gérer des opérations compliquées et inventer des solutions à des enjeux d'une complexité croissante qui se déploient avec une vitesse croissante.

Pour faire bonne mesure, j'ajouterais que certains enjeux complexes sont existentiels -c'est à dire qu'ils affectent le potentiel de vie sur la planète.

Les changements climatiques constituent un défi existentiel que vos prédécesseurs n'ont pas réussi à solutionner. Les risques de pandémie demeurent élevés et les risques d'incidents nucléaires augmentent. L'intelligence artificielle, la géo-ingénierie et la bio-ingénierie arrivent à maturité. Elles présentent des opportunités sans précédent et apportent leur lot de risques.

Les enjeux complexes auxquels nos sociétés font face ne sont pas inconnus, ni insolubles. Votre défi est d'agir proactivement pour réduire les risques et améliorer les chances de succès des interventions publiques pour guider la société à travers une période accélérée de changements.

Préparer nos organisations publiques aux défis du 21ème siècle, c'est réfléchir sur plusieurs dimensions, agir sur plusieurs lignes de temps et gérer des interdépendances multiples pour générer des solutions viables. C'est apprendre plus vite pour s'adapter à un rythme accéléré en s'inspirant des inventions des autres.

- Par exemple, la population mondiale pourrait atteindre son apogée dans les 25 prochaines années. Les enjeux associés aux vieillissements de la population, aux pénuries de main d'œuvre, à l'immigration, et à l'utilisation de technologies modernes ... sont interdépendants. La solution à ces problèmes ne réside pas dans des interventions isolées mais dans une combinaison d'actions convergentes qui se renforcent mutuellement.
- A l'horizon 2050 un tiers de la population du globe pourrait être exposé à des chaleurs extrêmes. Entre chaleur extrême et la hausse du niveau de la mer, la partie habitable de la planète diminue. Les enjeux de sécurité publique, le système d'accueil des réfugiés climatiques, la gestion des zones vulnérables, de l'eau, des terres agricoles, de la production alimentaire ...convergent et requièrent une approche intégrée à la solution de problème.
- Le complexe techno-industriel du 20ème siècle est en bonne part responsable des émissions de CO2 et de l'érosion de la biodiversité de la planète. Sans interventions publiques, le complexe techno-industriel du 21ème siècle pourrait être tout aussi dommageable pour l'environnement que le complexe industriel précédent, due à la voracité énergétique des centres de données et de l'intelligence artificielle. Les enjeux énergétiques et écologiques sont interdépendants et requièrent une approche intégrée.

Les enjeux complexes ne sont pas insolubles. Ils ne sont pas au-delà de la capacité de nos fonctions publiques d'inventer des solutions mais ils mettent en évidence des compétences différentes de celles que le secteur public a valorisées dans le passé ...tels que la conformité, l'efficacité, la standardisation et les contrôles.

Servir au 2025-50 - le point médian

Je travaille activement dans plusieurs pays depuis plus de 20 ans. Ce travail me met à l'école d'administrateurs publics qui pilotent des réformes importantes dans des contextes très différents. Néanmoins, ils manifestent certaines caractéristiques communes.

1) Ils ont la capacité de penser en termes d'avenir et de résultats de société.

Le rôle d'un agent du service public va au-delà du post qu'il occupe et des programmes qu'il administre. Ils servent une mission publique.

Qu'est-ce qui sera différent à l'avenir pour la société et les citoyens parce que vous occupez le poste qui vous a été confié et que vous avez accès aux leviers de l'État ?

Penser en termes de résultats de société ouvre un vaste champ de possibilités qui s'enrichit de la contribution des autres.

2) Ils ont la capacité de travailler à plusieurs niveaux (verticalement et horizontalement) et à travers de multiples frontières. La gestion de multiples interdépendances est une caractéristique des organisations capables de faire face à des défis qui dépassent les frontières de nos organisations publiques. Ils sont capables de mobiliser la capacité de vastes réseaux.

3) ils travaillent sur plusieurs lignes de temps à la fois. Que faut-il faire à court terme pour bâtir la capacité à moyen terme pour obtenir de meilleurs résultats à plus long terme ?

4) Ils valorisent un leadership de proximité. Le leadership ne se décline pas du haut vers le bas mais se manifeste à tous les niveaux. L'administrateur public prend charge des changements à sa portée, à la limite de ses autorités et sans conditionnalité. Le leadership de proximité reconnaît que les meilleures connaissances sur les opportunités de changement sont à proximité des défis que l'on aspire à solutionner.

Le défis des administrateurs publics, ici comme ailleurs dans le monde, est de s'assurer que leurs pays seront parmi ceux qui réussiront à naviguer avec succès à travers une période accélérée de changement. *Votre défi est de faire en sorte que le Canada et le Québec seront du nombre.*

Quelles combinaisons d'actions à court, moyen et long termes permettront à la société que vous avez mission de servir de traverser avec succès une période accélérée de changements et de prospérer à l'avenir. C'est un défi emballant lourd de conséquences. Personne ne doit aux canadiens un avenir prospère.

Servir au nord du 49ième parallèle en 2025

Servir est contextuel. À quels défis particuliers font face les administrateurs publics qui servent au nord du 49ième parallèle en 2025 ?

Certains défis n'étaient pas sur ma liste de priorité lorsque je servais comme sous-ministre ou greffier du Conseil privé. Parmi eux, la défense des sociétés démocratiques et la souveraineté économique du Canada.

Un État démocratique moderne

Les sociétés qui ont atteint le plus hauts niveaux de développement et de prospérité au 20ième siècle sont celles qui, comme le Canada, ont adopté un modèle de gouvernance qui combinait, démocratie, état de droit, égalité des citoyens devant la loi, économie de marché et gouvernement responsable.

Ce serait une grave erreur de tenir pour acquis les avantages dont jouissent les citoyens qui ont le privilège de vivre dans des sociétés comme les nôtres.

Aujourd'hui, 75 % de la population du monde vit sous des régimes autoritaires. Le nombre de pays démocratiques est en déclin depuis le milieu des années 2000 et le nombre d'États autoritaires ou illibéraux est à la hausse. Ces sociétés rejettent l'égalité des droits. Il n'y a pas de droits ou de valeurs universelles. Il n'y a que des privilèges discrétionnaires selon les décisions de ceux qui gouvernent. Ils revendiquent l'immunité. Il n'y a pas de crime de guerre qui puissent justifier une intervention de la part d'organismes internationaux ou de leurs pays membres.

Au cours des 25 dernières années, les pays démocratiques ont sous-estimé la progression des pays autoritaires. La Chine, Qatar, les Émirats Arabes Unis, l'Arabie Saoudite ou le Vietnam ont démontré qu'ils pouvaient conjuguer un régime autoritaire avec le développement d'une classe moyenne prospère et un développement économique et technologique accélérés.

Au sud du 49^{nième} parallèle, les Canadiens peuvent observer en temps réel comment une société démocratique est soumise à de fortes tendances autoritaires. À l'échelle de la planète, des sociétés démocratiques, modernes et inclusives comme le Canada et le Québec sont rares et méritent d'être défendues.

Par sa proximité aux EU, sa place dans le monde et ses circonstances historiques, les Canadiens feront face à des pressions importantes visant à miner une façon de gouverner qui a fait le succès d'une société qui s'est bâtie au nord du 49^{ème} parallèle.

La défense de la démocratie, n'était pas sur ma liste de priorités en 2000 mais elle est maintenant en tête de liste. Cet enjeu a une dimension économique et fiscale.

La souveraineté économique

Mis bout à bout, la déclaration des droits de la personne, la convention internationale sur les génocides, les Nations Unies, le tribunal international sur le commerce, la cour de justice internationale et j'en passe, ont tissé un système international qui a pacifié la scène internationale. Sous l'influence de ce système, le monde a connu 80 ans sans conflit entre grandes puissances et la plus longue période de progrès économique et social des temps modernes. C'est un résultat remarquable.

Ce système n'est plus. Les EU d'Amérique ont été le principal architecte de ce système. Aujourd'hui, l'administration américaine est d'avis que ce système ne sert plus les intérêts des Américains, que l'accès au marché américain est un privilège qui doit être monnayé, et que des tarifs et autres mesures coercitives peuvent être utilisées pour imposer leur volonté à leurs alliés comme à leurs adversaires.

Un monde régi par des lois est radicalement différent d'un monde régi par la loi de la jungle où les plus fortes commandent et les autres se conforment. On assiste à un réalignement géopolitique sans précédent qui se déploie à vitesse grand V.

Après trente ans d'efforts et d'investissement pour intégrer l'espace économique et commerciale du Canada, des EU et du Mexique, les Canadiens découvrent que leur dépendance envers le marché américain est source de vulnérabilité.

Le Canada doit donc réduire sa dépendance face au marché américain et regagner sa souveraineté économique. Soyons clair, un pays qui dépend d'un autre pour 75 % de ses exportations, comme c'est le cas pour le Canada et le Québec, *a cédé une part importante de son autonomie*.

Regagner la souveraineté économique d'un pays signifie générer des produits et des services

que d'autres pays veulent acheter à un prix qu'ils sont prêts à payer. Laissez-moi vous donner une idée de l'ampleur du défi :

- Le Canada est au 39^{ième} rang à l'index sur la *complexité économique* ; la capacité de transformer des connaissances de pointe en produits et services à haute valeur ajoutée.
- au 26^{ième} rang pour le '*fitness index*' ; la capacité de générer des produits que d'autres fournisseurs trouveraient difficile à reproduire.
- Au 14^{ième} rang à l'index sur la *compétitivité internationale*.
- Au 18^{ième} rang parmi les pays de l'OCDE pour la productivité de la main d'œuvre et au 31^{ième} rang pour la productivité par heure travaillée.¹

Les chiffres disponibles pour le Québec brossent le même tableau. Nous avons la capacité de regagner notre souveraineté économique mais les redressements nécessiteront des efforts considérables dans tous les secteurs, toutes les régions et la transition affectera tous les citoyens.

La souveraineté économique doit évoluer de pair avec la souveraineté fiscale ...c'est à dire la capacité pour une société d'investir et de bâtir l'avenir de son choix.

Prosperité, solidarité et fiscalité sont inexorablement liées. Il faut générer de la richesse pour la distribuer. Un filet de sécurité sociale moderne contribue à une économie performante. Une gestion fiscale responsable assure l'équilibre de l'ensemble.

Tous les gouvernements, qu'ils soient municipaux, provinciaux ou fédéral, font face au même défi --comment dégager une marge de manœuvre pour faire face aux défis de l'heure tout en maintenant une saine gestion financière. C'est dans ce contexte que les gouvernements demandent à leur fonction publique de contribuer à un effort d'assainissement des finances publiques. C'est un défi que les administrateurs publics ont le devoir de relever.

Souveraineté fiscale

Nos fonctions publiques ont une vaste expérience d'assainissement des finances publiques. Le gouvernement du Canada a équilibré son budget en 1995 et à nouveau en 2012. Le Québec avait un budget équilibré entre 2015 à 2020.

Nous savons ce qu'il faut faire et ce qu'il vaut mieux éviter. Nous savons que ces exercices peuvent être dommageables mais qu'ils peuvent aussi être l'occasion d'un renouvellement. La clé du succès réside dans une combinaison d'idées ambitieuses mises de l'avant par les organisations publiques et la volonté politique de faire des choix.

Les meilleures connaissances sur les programmes et services publics sont à l'interne. Mais, les meilleures idées de la fonction publique ne peuvent aller bien loin sans la volonté politique d'agir. Ensemble, une fine connaissance des programmes et la volonté politique de faire des choix difficiles permettent d'assainir les finances publiques et de repositionner le secteur public dans une perspective d'avenir.

Nous savons que les coupures qui s'appliquent à tous les programmes et services de façon indifférenciée réduisent la qualité des services et minent la confiance des citoyens. C'est « a

1. Voir aussi Nisrine Dandache, *Is Canada Fit for the Future? A PGI Working Paper* (Ottawa, ON: Public Governance International, 2021)

death by a thousand cuts, » ou si vous préférez, une forme de varlopage budgétaire et une spirale vers la médiocrité des services.

Nous savons que l'attrition, c'est laisser l'avenir des services publics au hasard. C'est tout le contraire d'une approche stratégique.

Nous savons que lorsque des mesures d'attrition se combinent avec les mises à pied des employés temporaires et la réduction des effectifs sur une base d'ancienneté, alors le secteur public hypothèque son avenir.

Les coupures horizontales et l'attrition sont utilisées pour éviter de faire des choix ; nous savons que le refus de faire des choix est le pire des choix.

Un exercice réussi d'assainissement des finances publiques se décline en trois temps, **protéger, se délester et réinventer**.

Préserver : Quels actifs publics sont d'une importance critique pour que votre organisation puisse s'acquitter de sa mission à l'avenir ? Il peut s'agir d'infrastructures, de services, de systèmes, des données ou d'expertises rares et d'une importance stratégique.

Le rôle de l'administrateur public est indispensable pour identifier les actifs publics d'une importance critique pour l'avenir. Une perspective d'avenir permet l'engagement de vos employés et de vos partenaires dans des conversations constructives. Une perspective d'avenir favorise un arrimage politique et administratif.

Se délester : Dans un effort d'assainissement des finances publiques, il vaut mieux mille fois mieux mettre fin à certaines missions et certains programmes plutôt que de saupoudrer les coupures dans tous les domaines et dans toutes les directions. Il faut éviter le mythe du faire plus avec moins. Je ne connais pas de pays qui aient réussi à assainir leurs finances de cette façon.

La réalité, c'est que l'amélioration de la productivité requiert des investissements, des équipements modernes, le ré-engineering des processus et la formation du personnel. Les coûts sont à court terme et les bénéfices à moyen terme.

Le rôle des élus est indispensable au succès de cette phase. Mettre fin à des programmes gouvernementaux est un geste politique. Le rôle de l'administrateur public est d'aider les élus à faire des choix difficiles... à rendre ce qui est désirable -faisable et digne du support des citoyens.

Au-delà des grandes décisions politiques, toutes les organisations peuvent réduire leurs coûts en mettant fin à des pratiques qui n'ont pas pour effet de générer de meilleures décisions ou de meilleurs services aux citoyens.

Le service aux citoyens est *le centre de gravité* de l'exercice. Il faut faire moins pour se donner la capacité de faire mieux ...éliminer des règlements trop onéreux à administrer, des contrôles improductifs ou incohérents, des rapports que personne ne lit, des études qui n'améliorent pas la prise de décisions...etc.

L'assainissement des finances publiques offre aux administrations publiques l'opportunité de se libérer de contraintes qui se sont accumulées au fil du temps. C'est une opportunité à ne pas manquer. Ce travail ne peut se faire sans vous.

Réinventer : Et puis, il faut réinventer. C'est la phase la plus importante, la plus difficile

mais la plus excitante.

Tous les services publics bénéficient d'efforts périodiques de reconceptualisation à la lumière de nouvelles connaissances et de l'expérience acquise.

- Il est possible de réinventer la gestion des passeports, l'émission de visas, la gestion de la sécurité aux aéroports.
- Des technologies modernes ouvrent des perspectives qui n'existaient pas auparavant. Il est possible de réinventer les services de traduction, les services comptables ou l'analyse de données à grande échelle.
- Il est possible d'améliorer les services *en perte de vitesse par rapport à nos pairs*. Par exemple, le Canada dépense plus que la moyenne des pays de l'OCDE en santé et pourtant plusieurs résultats sont inférieurs à la moyenne des pays de l'OECD.
- Les usagers ont plus de capacité technologique sur leur téléphone portable ou à leur poignet qu'il en a fallu pour envoyer un homme en orbite. Et pourtant les services en ligne tirent de l'arrière *par rapport à nos pairs*. Il est possible de mettre les usagers en charge d'une vaste gamme de services publics.

La principale contrainte à l'innovation dans le secteur public n'est pas financière ; c'est la limite de notre imagination. On ne peut pas faire face aux défis du 21^{ème} siècle en se limitant aux idées du 19^{ème} et aux pratiques héritées du 20^{ème} siècle.

Servir au nord du 49^{ème} parallèle en 2025, c'est influencer le cours des événements dans une période charnière où il faut réinventer un nouvel équilibre entre prospérité économique, solidarité sociale et gouvernement responsable.

Le facteur-Vous

Ces changements ne se réaliseront pas sans vous. Alors le mot de la fin est prenez les choses en main. Quelles idées ambitieuses mettrez-vous de l'avant ? Quels changements allez-vous initier dans votre zone d'influence avec les moyens et les leviers dont vous disposez ?

Ne demandez pas de permission pour ce que vous avez déjà l'autorité d'entreprendre. Le rôle du secteur public est unique et irremplaçable. C'est le seul secteur qui se consacre exclusivement à servir l'intérêt collectif.

La suite ...est entre vos mains et vous appartient.



Public Governance International
60 George Street
Ottawa, Ontario, Canada
K1N 1J4

contact@pgionline.com
www.pgionline.com