

**Mise en oeuvre des politiques  
au ministère de l'Environnement du Québec**

Conférence présentée au  
Colloque de la société québécoise de science politique  
"Environnement et politique"  
Acfas, Sherbrooke

Richard Marceau  
École nationale d'administration publique  
Ste-Foy, Qc

Le 23 mai 1991

L'attention des acteurs politiques converge habituellement vers les événements spectaculaires du type élections, référendums, adoptions de politiques ou grandes réformes, manifestations ou grèves généralisées, discours du budget ou débats passionnés de parlementaires. Ceux-ci ne sont évidemment pas sans intérêt. Ces événements concourent à définir des enjeux; ils révèlent la puissance relative des opposants; ils véhiculent les arguments et idéologies servant à gagner des supports; et ils font connaître les arbitrages des politiciens. Il n'y a cependant pas lieu de croire que ces arbitrages sont définitifs. Car il y a loin de l'énoncé de politique, décrivant de façon grossière les termes des règlements, aux politiques réelles, c'est-à-dire aux activités souvent routinières et généralement boudées par les grands médias d'information mais dont la finalité est pourtant de livrer la marchandise politique.

Aussi, l'étude de la mise en oeuvre des politiques, parce qu'elle est en mesure de révéler de nouveaux arbitrages, de nouveaux transferts ou peut-être même les véritables arbitrages désirés par les politiciens, offre aussi un certain intérêt. Les difficultés de réalisation vont cependant de pair avec l'éloignement de l'arène politique. Les administrations publiques disposent d'une certaine immunité aux efforts d'examen et de jugement de la part d'"outsiders" que sont les journalistes ou encore les universitaires. Investiguer les décisions administratives pour rendre compte de leur efficacité et vouloir diffuser le fruit de ces travaux exige parfois plus qu'une offre de participation au progrès des connaissances!

Le Vérificateur général du Québec agit dans le cadre d'une loi lui donnant les pouvoirs nécessaires pour effectuer un examen approfondi de certains aspects des processus et activités des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement<sup>1</sup>. Il rédige annuellement un rapport sur les états financiers du gouvernement. Il prépare également un rapport annuel, à l'intention de l'Assemblée nationale, résumant, entre autres choses, ses observations sur les organismes publics. Si les exercices de vérification financière constituent un volet bien connu de l'activité du Vérificateur, les vérifications d'optimisation de ressources, plus récentes, le sont sans doute un peu moins. Bien que ce genre de vérification "ne doit pas remettre en cause le

---

<sup>1</sup>Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., c. V-5.01).

bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'organisme public<sup>2</sup> ", il constitue une source unique d'information publique sur l'efficacité des processus administratifs du gouvernement. Les observations tirées de ces exercices peuvent constituer un point de départ valable pour l'étude de mise en oeuvre de politiques gouvernementales.

Mon intention est de faire le point sur ce que l'on connaît actuellement de la mise en oeuvre des politiques au ministère de l'Environnement surtout grâce à certaines données disponibles dans les Comptes publics et également grâce au compte-rendu de la vérification d'optimisation de ressources au ministère de l'Environnement figurant dans le dernier rapport du Vérificateur général du Québec<sup>3</sup>. Je tenterai de déterminer le statut de ces observations, de les interpréter à travers quelques éléments théoriques et d'en tirer quelques considérations sur les conséquences de ces observations et des interprétations que l'on peut en faire.

## QUELQUES ENJEUX THÉORIQUES DE L'ÉTUDE DE LA BUREAUCRATIE

La mise en oeuvre des politiques est le lot de l'administration publique. Pour cette raison, G.C. Edwards et I. Sharkansky sont d'avis que l'étude de la mise en oeuvre et de la bureaucratie vont de pair.

"L'étude de la mise en oeuvre équivaut en grande partie (mais pas en totalité) à une étude de la bureaucratie. En effet, ce sont les bureaucrates qui disposent du personnel, des moyens financiers, du matériel et des pouvoirs juridiques du gouvernement, et ce sont eux aussi qui reçoivent la plupart des directives d'application des responsables de l'exécutif et des corps législatif et judiciaire<sup>4</sup>."

Aussi, c'est par trois variantes de la théorie "Public Choice" de la bureaucratie que je tenterai de révéler certains enjeux théoriques que soulèvent les quelques données et analyses disponibles au sujet de la mise en oeuvre de la réglementation environnementale

---

<sup>2</sup>Article 25 de la Loi.

<sup>3</sup>Le Vérificateur général. Rapport à l'Assemblée nationale. Année financière terminée le 31 mars 1990.

<sup>4</sup>G.C. Edwards et I. Sharkansky. Les politiques publiques: élaboration et mise en oeuvre. Éditions d'organisation. Paris. 1981

et des programmes de subvention pour l'assainissement des eaux. Le modèle du bureaucrate maximiseur de budget de W.A. Niskanen<sup>5</sup>, celui du bureaucrate maximiseur de marge discrétionnaire de J.-L. Migué et de G. Bélanger<sup>6</sup> et enfin celui du "takeover" politique de l'administration de A. Breton et R. Wintrobe<sup>7</sup> constituent trois voies explicatives concurrentes. Je résumerai rapidement les concepts théoriques et les éléments-clés d'observation qui permettent d'identifier certains enjeux théoriques reliés aux phénomènes administratifs de mise en oeuvre et certaines questions empiriques relatives aux tests d'hypothèse.

### Le modèle du bureaucrate maximiseur de budget

W.A. Niskanen énonce la thèse que les bureaucrates, ceux qui sont à la tête des ministères et organismes publics, cherchent sciemment à maximiser le budget de leur organisation. La raison tient à ce que les avantages que peuvent retirer les bureaucrates de leur emploi sous forme de salaire, de prestige, de patronage ou de pouvoir augmentent avec le budget ou la taille de l'entreprise.

Or, ils détiennent un atout majeur dans la recherche de maximisation de budget: l'organisation publique est plus souvent qu'autrement en situation de monopole. L'absence de substituts faciles empêche les politiciens de connaître la fonction de production, c'est-à-dire quels sont les processus administratifs efficaces et surtout quels sont les coûts minimums de production. Les bureaucrates peuvent donc profiter de cet avantage monopolistique pour échanger une production excessive, c'est-à-dire une production dont le coût à la marge surpasse la volonté marginale de payer des politiciens, contre un plus ample budget.

Certaines conséquences directes de ce modèle peuvent donner lieu à des manifestations concrètes et observables. D'abord que le niveau de production et conséquemment le budget des organisations publiques seront démesurés. Cependant, l'absence de

---

<sup>5</sup>W.A. Niskanen. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton. 1971.

<sup>6</sup>J.-L. Migué & G. Bélanger. *Toward a General Theory of Managerial Discretion*. 17 *Public Choice* 27 (1974).

<sup>7</sup>A. Breton & R. Wintrobe. *The Logic of Bureaucratic Conduct*. Cambridge University Press. 1982.

concurrents directs à l'administration publique, empêchant une comparaison des budgets, ne rend pas toujours aisée la mesure de ces excédents. D'autres conséquences moins évidentes ont été discutées à fond récemment par P.G. Wyckoff<sup>8</sup>. Ce modèle implique en fait que la production s'effectue tout de même au coût minimum. En effet, malgré les problèmes d'information dûs à la situation monopolistique, les politiciens qui demeurent conscients des coûts d'opportunité, réagiront à une augmentation des coûts de la bureaucratie. Plus le prix chargé au politicien est élevé<sup>9</sup>, moins les politiciens achètent d'output de production. La stratégie des bureaucrates sera alors d'être efficace dans la production, de produire en fait un maximum d'output au coût minimum. Tout en poursuivant les objectifs des politiciens, le bureaucrate se révélerait comme un gagnant de la mise en oeuvre des politiques.

### Le modèle de la discrétion managériale

Migué et Bélanger complètent plus qu'ils ne s'opposent à la thèse de Niskanen. Ils prétendent qu'une autre stratégie assez différente de nature permettrait aux bureaucrates de maximiser leurs intérêts<sup>10</sup>. Ils pourraient aussi chercher à maximiser la différence entre le coût minimum de production et le budget d'ensemble. Il en résulterait évidemment une augmentation de prix de l'output bureaucratique. Ils utiliseraient cette "marge discrétionnaire" pour engager par exemple plus d'employés que nécessaire, pour se permettre un rythme de travail plus agréable ou encore pour exprimer concrètement leurs propres préférences sur la gestion de la chose publique. Outre le fait que le coût de production soit excessif, Wyckoff a fait aussi clairement ressortir que l'output est alors sous-optimal; le budget demeure exagéré suite à l'augmentation du prix, bien qu'il soit inférieur à celui prédit par le modèle de maximisation de budget. Parce que les politiciens perdent le contrôle des niveaux et des coûts de production au profit des bureaucrates, ces derniers constituent, d'après ce modèle, les véritables gagnants de la phase de mise en oeuvre.

---

<sup>8</sup>P.G. Wyckoff. The Simple Analytics of Slack-Maximizing Bureaucracy. 67 Public Choice 35 (1990).

<sup>9</sup>Le prix augmente suite à l'augmentation du niveau de production et conséquemment du coût marginal de production, même si ce dernier est gardé à son plus bas niveau.

<sup>10</sup>Ces auteurs en fait considèrent que les bureaucrates poursuivent une stratégie mixte qui comprend à la fois celle de la maximisation de budget et de maximisation de la marge discrétionnaire.

Empiriquement, on pourrait tirer, à la manière de Wyckoff, un test potentiellement discriminant entre ces deux modèles. Outre le fait que les bureaucraties gérées par des maximiseurs de discrétion managériale offrent des outputs moindres, elles se distingueraient des bureaucraties maximisant le budget par une efficacité inférieure. Ainsi, un examen de l'efficacité des processus administratifs, à défaut de comparaison du niveau d'output et de coûts de production, pourrait contribuer à catégoriser le type de bureaucrates à qui l'on a à faire.

### Le modèle du takeover politique

Breton et Wintrobe élargissent l'examen de la bureaucratie en mettant en évidence l'intérêt, pour les prétendants au pouvoir, d'identifier les piètres performances politiques des administrations publiques. Tout comme pour les firmes privées, les bureaucraties publiques inefficaces seraient les bonnes candidates à une prise de contrôle, à un "takeover" politique. Cette source de concurrence n'est pas unique. Les gestionnaires de niveau inférieur et ceux des autres administrations peuvent également gagner à concurrencer les bureaucrates en place pour éventuellement les remplacer. Les conséquences de ce modèle sont que la production publique s'effectue à un niveau optimal, que la bureaucratie est poussée à une efficacité maximale (coût minimum) par le marché concurrentiel des managers et que conséquemment le budget est lui aussi optimal (au sens politique bien entendu). Les objectifs poursuivis sont uniquement politiques. Enfin les acteurs politiques sont les grands gagnants de la mise en oeuvre.

Le tableau 1 résume les conséquences de chacun des modèles pour fin de comparaison. Les conséquences empiriques peuvent être un peu désarmantes pour ceux qui voudraient discriminer les trois modèles quant à leur performance empirique. En principe, le modèle de takeover se distingue nettement des deux autres. Par exemple, le niveau de production est optimal, c'est-à-dire que le bénéfice marginal pour les politiciens de la production égale le prix chargé par les bureaucrates, ce qui n'était pas le cas des deux autres modèles. En plus, l'efficacité est maximale, ou encore le prix est minimum, ce qui le distingue du modèle de la discrétion managériale.

En pratique cependant, il peut être difficile de distinguer le modèle de takeover politique du

modèle de discrétion managériale, même si on procède par comparaison des coûts de production. Par exemple, dans le secteur de l'éducation, les coûts de production plus élevés de l'école publique par rapport à ceux de l'école privée peuvent être interprétés autant comme une production bureaucratique inefficace que comme une production efficace visant à atteindre de nombreux objectifs politiques, pouvant être très éloignés de la performance scolaire<sup>11</sup>.

**Tableau 1. Résumé des déductions des trois modèles**

Variables dépendantes	Modèle de budget	Modèle de discrétion	Modèle de "takeover"
Budget	maximum <sup>1</sup>	excessif	optimal
Niveau de production	maximum	insuffisant	optimal
Efficacité de production	maximale	minimale	maximale
Coût de production <sup>2</sup>	minimum	maximum	minimum
Nature des objectifs	politique	politique- bureaucratique	politique
Gagnants de la mise en oeuvre	acteurs politiques- bureaucrates	bureaucrates	acteurs politiques

1 L'échelle des qualificatifs utilisés est:

maximum > excessif > optimal > insuffisant > minimum.

2 Réfère à la même notion qu'efficacité de production

<sup>11</sup>Nous débattons de cette question dans J.-L. Migué et R. Marceau. Le monopole public de l'éducation: l'économie politique de la médiocrité. Presses de l'Université du Québec. 1989. Notre avis est que le takeover politique conduisant à de nombreux transferts électoralement rentables est responsable des coûts plus élevés de la production publique en enseignement élémentaire et secondaire.

Il demeure cependant que l'examen des transferts ou si l'on veut des gagnants et des perdants de l'étape de mise en oeuvre peut contribuer à éclairer un phénomène bureaucratique particulier. S'il était possible, par exemple, de relier la multiplicité des objectifs effectivement poursuivis et les gains des politiciens, une certaine discrimination empirique entre les modèles serait concevable. L'examen de l'efficacité des processus administratifs peut également conduire à confirmer ou à infirmer les hypothèses concernant les coûts de production.

Ce modèle peut en pratique se distinguer difficilement aussi du modèle de maximisation de budget en ce que les deux postulent une efficacité maximale. En effet, rien ne conduit Niskanen à supposer que la demande politique est efficace en soi, qu'elle n'agglomère pas un ensemble d'objectifs de transfert, source majeure d'inefficacité. Dans les deux cas, les objectifs sont uniquement politiques même si les bureaucrates sortent gagnants de la mise en oeuvre. Ces deux modèles ne se distinguant pas quant à l'efficacité, les seules distinctions tiennent alors à la taille du budget et au niveau d'output.

Étant donné les difficultés empiriques, ma description et ma discussion des quelques observations sur le ministère de l'Environnement ne prétendra pas être le rasoir d'Occam nécessaire pour juger de la validité des trois modèles de la bureaucratie présentés ici. La considération de ces questions théoriques et empiriques m'apparaît tout de même utile pour donner un sens à la description et à l'analyse des données actuellement accessibles.

## MÉTHODOLOGIE

J'ai crû bon de regrouper les observations sur la mise en oeuvre des politiques au ministère de l'Environnement sous trois thèmes:

- les observations sur les budgets et le niveau de production;
- les observations sur l'efficacité des processus administratifs;
- les observations sur la nature des objectifs et les gagnants de la mise en oeuvre.

Les données des Comptes publics serviront à suivre l'évolution du budget du ministère de l'Environnement depuis l'année financière 1980-1981, sa première année de

fonctionnement, jusqu'à aujourd'hui. Celle-ci sera comparée à l'augmentation des dépenses du Gouvernement du Québec pour la même période. La discussion portera principalement sur les arguments pour et contre le modèle de maximisation du budget.

Le rapport du Vérificateur général sur la vérification d'optimisation des ressources au ministère l'an dernier sera utilisé comme source de données secondaires pour évaluer l'efficacité des processus administratifs. Pour avoir participé activement à cet exercice de vérification, j'ai pu me familiariser avec la méthodologie utilisée par les équipes de vérification. Je crois que l'on peut caractériser la démarche utilisée comme étant légère au point de vue théorique mais plutôt lourde au point de vue preuve empirique.

Les hypothèses de vérification correspondent aux "critères de gestion", appliqués au mandat de l'organisation, et que l'équipe de vérification considère raisonnable de rencontrer. Par exemple, le paragraphe 7.44 du rapport énonce que:

"Le Ministère autorise et subventionne les ouvrages d'assainissement des eaux des municipalités. Il doit donc suivre la réalisation des projets afin de s'assurer que les solutions proposées permettent d'atteindre les objectifs au meilleur coût."

Ces hypothèses de performance, généralement ad hoc plutôt que basées sur une théorie particulière de management, sont discutées avec les gestionnaires principaux de l'organisme. On peut affirmer que les hypothèses conservées constituent un "bottom line", un minimum à respecter en pratique dans l'application des politiques. Puisque les considérations théoriques sont généralement absentes, réduisant ainsi l'utilisation des "démonstrations" scientifiques accumulées grâce au développement des connaissances, et parce que toutes les observations et tous les jugements d'efficacité sont débattus devant les gestionnaires avant de figurer dans le rapport annuel du Vérificateur, seules des preuves documentées par un échantillon convainquant de dossiers et par de documents généralement écrits sont acceptées. D'ailleurs le ministère, objet de vérification, bénéficie d'une section du rapport suivant immédiatement chaque commentaire du Vérificateur pour donner sa version des faits.

La sévérité du test de la preuve m'est apparue frustrante même d'après des critères

universitaires. Un minimum est accepté, mais il est d'autant plus incontestable. L'utilisation des observations de ces rapports, dans la mesure où elles sont pertinentes à l'étude des administrations, me semble plutôt recommandable. Néanmoins la nature de la preuve, bien que conservée dans les dossiers du Vérificateur général, n'est pas directement accessible dans son rapport annuel. Cela peut constituer un frein à l'utilisation scientifique des observations et constats. Cependant, et bien que j'endosse l'idée que "les faits sont porteurs de théories", le caractère concret des constats, d'ailleurs recherché sciemment, rend leur utilisation relativement polyvalente. Par exemple, suite au critère de gestion énoncé ci-dessus, le Vérificateur général formule ainsi ses observations:

"Pourtant, il subventionne le coût des modifications aux plans et devis ou de correctifs majeurs aux projets sans obtenir, de la part du maître d'oeuvre, les informations qui lui permettraient de clarifier la responsabilité des différents intervenants quant au partage des coûts relatifs à ces changements"<sup>12</sup>

C'est au niveau des recommandations que la théorie peut jouer un rôle plus fondamental et restreindre leur portée. Ici encore, le Vérificateur cherche à demeurer global et à laisser une bonne marge de manoeuvre pour le suivi à donner aux recommandations. Ainsi, la recommandation à ce sujet et figurant au paragraphe 7.47 suggère que:

"Le Ministère devrait obtenir, du maître d'oeuvre, les informations qui lui permettraient de clarifier les responsabilités des différents intervenants à propos des modifications aux plans et devis ou de correctifs majeurs apportés aux ouvrages qu'il subventionne."

J'utiliserai ici les constats du rapport plutôt que les recommandations, pour discuter des arguments pour et contre les différents modèles.

Enfin, je compléterai cet exercice par un examen, plus théorique celui-là, des transferts pour tenter d'identifier les gagnants de la phase de mise en oeuvre.

---

<sup>12</sup>Paragraphe 7.45. Le Vérificateur général du Québec, op. cit.

## OBSERVATIONS ET DISCUSSIONS

Sur les budgets et le niveau de production

Le ministère de l'Environnement du Québec a réalisé son premier exercice financier en 1980-1981. Il a été constitué entre autres à partir des Services de protection de l'environnement et de certains services du ministère des Richesses naturelles. Les données des Comptes publics permettent de suivre l'évolution du budget du ministère sur une décennie complète. Les tableaux 2 et 3 indiquent que le budget a été multiplié par 5 de 1981 à 1990.

**Tableau 2. Évolution des dépenses du Menviq et du Gouvernement du Québec de 1981 à 1985.** (en milliers de dollars)

	1981	1982	1983	1984	1985
Menviq					
Total	83 014	89 837	111 379	123 500	141 548
Transferts	38 810	43 055	59 897	65 970	76 122
Autres	44 204	46 782	51 482	57 530	65 426
Gouvernement du Québec	17 558 746	20 359 807	22 259 296	24 523 514	25 542 499

Réf.: Comptes publics du Gouvernement du Québec de 1981 à 1985.

Le chiffre le plus récent des Comptes Publics a été utilisé.

**Tableau 3. Évolution des dépenses du Menviq et du Gouvernement du Québec de 1986 à 1990.** (en milliers de dollars)

	1986	1987	1988	1989	1990
Menviq					
Total	170 016	253 049	293 644	359 533	414 949
Transferts	97 526	192 320	226 725	270 594	318 964
Autres	72 490	60 729	66 919	88 939	95 985
Gouvernement du Québec	27 222 178	28 388 916	30 666 425	31 408 037	32 733 353

Réf.: Comptes publics du Gouvernement du Québec de 1986 à 1990.

Le chiffre le plus récent des Comptes Publics a été utilisé.

La figure 1 schématise cette évolution. On note que 1981 à 1986 la croissance est soutenue mais qu'elle augmente encore appréciablement de 1986 à 1990. Les données du tableau 2 et 3 sur les transferts nous montrent que, bien qu'égalant déjà l'ensemble des autres dépenses du ministère dans la première phase de cinq ans, les dépenses de transfert sont les responsables de ce changement significatif de régime à partir de 1986. Ce sont les transferts au service de la dette du programme d'assainissement des eaux qui constituent la partie principale de ces montants. Par exemple, sur 271 millions de dollars effectivement transférés en 1989, le ministère s'était vu octroyé 262 millions pour le service de la dette des municipalités participantes au programme d'assainissement. Cette seule dépense de transfert équivaut à plus de trois fois, en valeur non actualisée il est vrai, au premier budget du ministère.

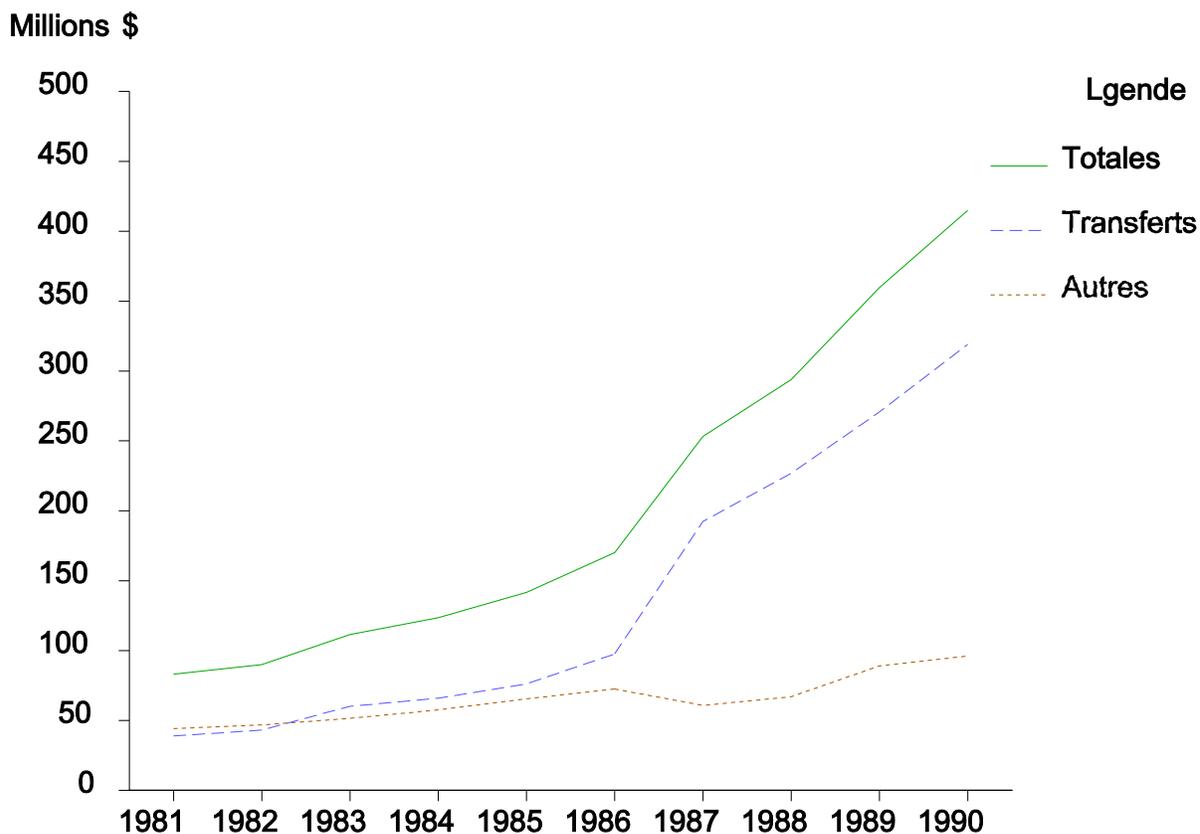


Figure 1 Les dépenses du Menviq depuis sa création

Si la croissance du budget semble évidente, il est plus prudent d'examiner le taux de croissance du budget du ministère et de relativiser ces données en les comparant à la croissance de l'ensemble des dépenses du Gouvernement du Québec pour en saisir mieux l'ampleur réelle. Les dépenses du Gouvernement pendant cette même période apparaissent aux tableaux 2 et 3 alors que les taux de croissance en pourcentage des dépenses du ministère et du Gouvernement apparaissent aux tableaux 4 et 5. On peut se rendre compte effectivement que, bien que fluctuante, la croissance du ministère a de loin surpassé l'augmentation de l'ensemble des dépenses du Gouvernement.

**Tableau 4. Évolution du taux de croissance des dépenses du Menviq et du Gouvernement du Québec de 1981 à 1985 (en pourcentage)**

	1981	1982	1983	1984	1985
Menviq					
Total	-	8.22	23.98	10.88	14.61
Transferts	-	10.94	39.12	10.14	15.39
Autres	-	5.83	10.05	11.75	13.73
Gouvernement du Québec	-	15.95	9.33	10.17	4.16

**Tableau 5. Évolution du taux de croissance des dépenses du Menviq et du Gouvernement du Québec de 1986 à 1990 (en pourcentage)**

	1986	1987	1988	1989	1990
Menviq					
Total	20.11	48.84	16.04	22.44	15.41
Transferts	28.12	97.20	17.89	19.35	17.88
Autres	10.80	-16.22	10.19	32.91	7.92
Gouvernement du Québec	6.58	4.29	8.02	2.42	4.22

La figure 2 montre plus clairement que même en tenant compte d'un cas unique de tout près de 50% de croissance en 1987, le ministère profite d'augmentations systématiquement supérieures au budget d'ensemble. Il faut imputer la forme générale du taux de croissance du ministère encore une fois aux transferts qui augmentent de tout près de 100% en 1987.

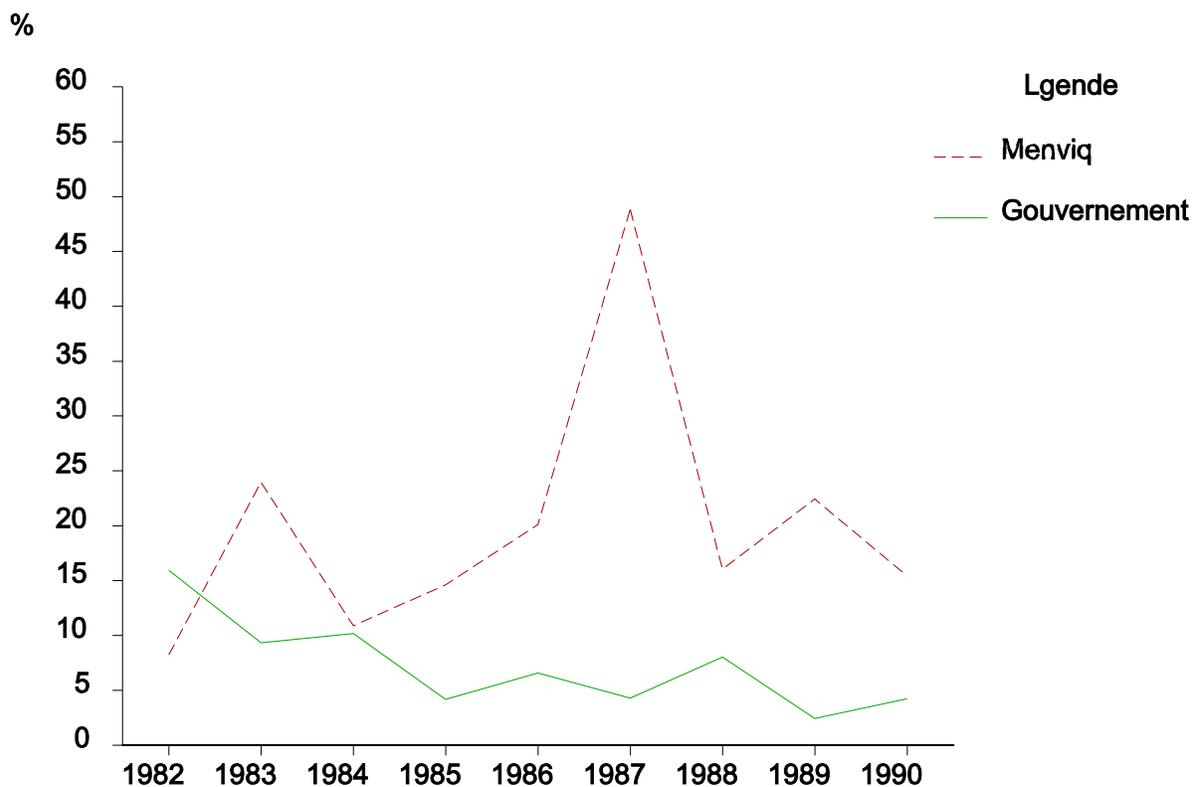


Figure 2 Évolution de la croissance des dépenses du Menviq et du Gouvernement

On réalise cependant qu'à l'exception de l'année financière se terminant le 31 mars 1987, toutes les autres dépenses du ministère ont également profitées d'une augmentation supérieure à l'augmentation des dépenses du Gouvernement du Québec, comme le montre la figure 3.

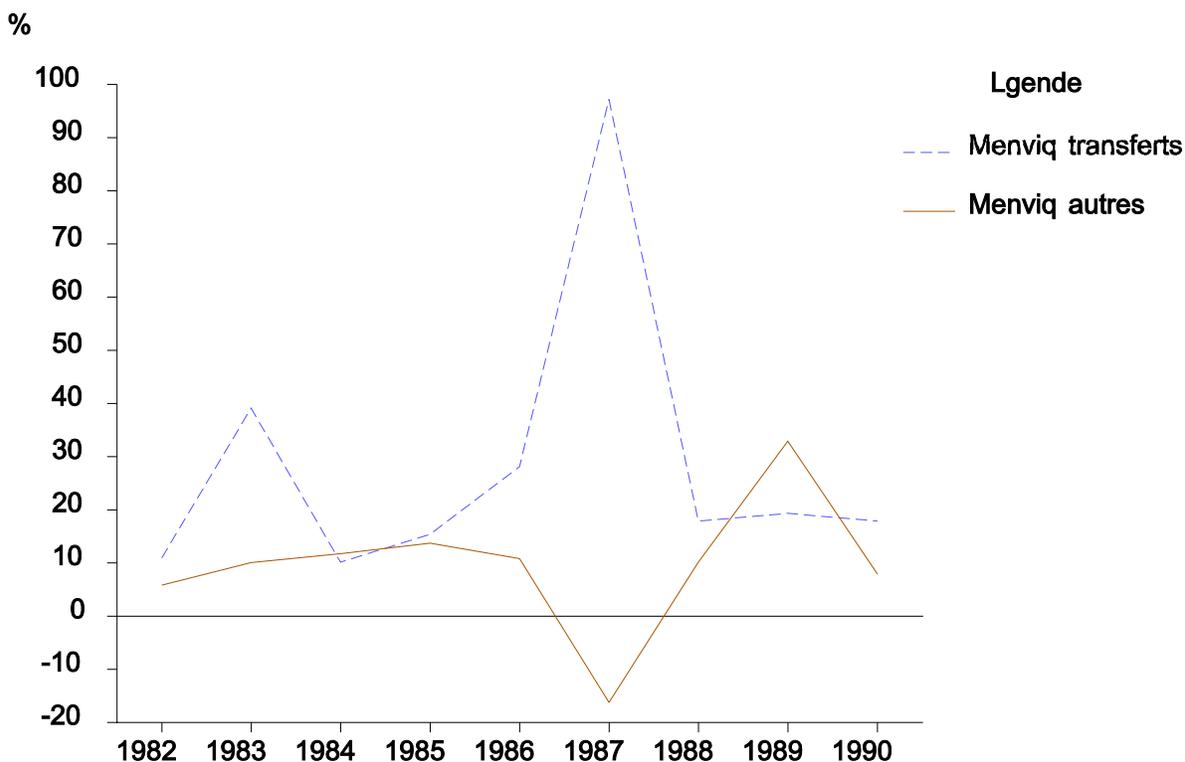


Figure 3 Évolution de la croissance des dépenses de transferts et des autres dépenses du Menviq

### *Discussion*

Cette augmentation très significative des budgets du ministère de l'Environnement incite à examiner d'abord le modèle de maximisation de budget. Il est en effet tentant d'imputer le gonflement des coffres du ministère à l'action de bureaucrates dépensant soigneusement les fonds publics mais bien au-delà de ce qui est socialement rentable. Mais les prédictions du modèle de discrétion managériale vont aussi dans le sens d'un budget excessif, bien que de moindre ampleur. Un test permettant de discriminer les deux modes tient au niveau de production. Évidemment les données sur les budgets sont incapables de nous fournir quelques indications à ce sujet.

Les événements de l'actualité de cet hiver, pendant la période de préparation du budget de cette année, nous offrent une piste intéressante. Le Conseil du Trésor a apparemment envisagé la possibilité de couper un milliard de dollars dans le programme d'assainissement des eaux: l'argument tenait à ce que les coûts par capita d'un traitement des eaux pour les municipalités qui restent à s'inscrire au programme surpasseraient de beaucoup le coût des dossiers déjà traités<sup>13</sup>. Or, en plus, il y aurait eu lieu de croire que la dépollution des eaux de ces municipalités, dont la population est, dans la plupart des cas, inférieure à 1000 habitants, offrirait des "rendements" environnementaux insuffisants pour justifier ces montants plus élevés. En d'autres mots, que le niveau de production risquait d'être trop élevé.

Le Gouvernement, pourtant moins à la merci d'un éventuel monopole d'information sur la fonction de production, grâce aux études du concurrent que constitue le Conseil du Trésor, a Néanmoins décidé de poursuivre le programme original. Une telle décision n'est pas banale. Elle affecte la source principale de la croissance du budget du ministère. Elle risque donc d'être significative. L'interprétation que l'on est tenté de faire est que le niveau de production n'a pas dépassé l'optimal politique et concoure à nous faire rejeter l'hypothèse du modèle de maximisation de budget.

Mais le modèle discrétionnaire l'emporte-t-il pour autant? Il faudrait croire alors que le budget bien fourni du ministère origine d'entrepreneurs bureaucrates qui parviennent en partie à le dilapider en conditions avantageuses. Il faudrait surtout croire que les bureaucrates du ministère<sup>14</sup> ont nettement mieux performé que leurs collègues des autres organismes publics dans leur désir de s'accaparer les fonds du Gouvernement, et ce, systématiquement, pendant dix années consécutives!

Il semble plus simple d'assumer que les politiciens ont vu dans le dossier de l'environnement une opportunité particulière pour produire des bénéfiques politiques. En

---

<sup>13</sup>L'éditorial de A. Gruda dans le journal La Presse du 7 février 1991 en page B-2 rappelle plusieurs éléments de ce dossier.

<sup>14</sup>Les personnes se sentant visées par ces expressions que le sens commun tient pour péjoratives, auront compris qu'elles réfèrent simplement à une conception générale de comportement humain appliquée à l'administration publique! L'intérêt égoïste des entrepreneurs privés, des politiciens et des individus dans leur comportement de tous les jours n'a rien à envier, d'après cette vision de la nature humaine, à celui des bureaucrates.

particulier, les généreuses subventions du programme (85 % du coût) sont en mesure d'attirer au Gouvernement les supports des municipalités et de l'ensemble des entreprises qui vivent grâce aux six milliards et plus de fonds publics en dépollution. Les politiciens auraient alors canalisé volontairement ces montants de plus en plus élevés vers le ministère de l'Environnement. Le modèle de takeover politique du ministère expliquerait convenablement l'ampleur du budget et sa singularité. Il interpréterait aussi la récente décision du Cabinet des ministres de poursuivre le programme comme une confirmation de sa connaissance de l'optimalité du niveau de production.

### Sur l'efficacité des processus administratifs

Le Vérificateur général du Québec a fait part de ses constats et commentaires sur l'efficacité des processus administratifs au ministère de l'Environnement. Bien qu'il ait abordé également les thèmes de la planification stratégique, de la gestion des ouvrages hydrauliques et du contrôle de la qualité des eaux de consommation, je m'attarderai plutôt au thème du contrôle de la pollution. Cette section du rapport est divisée ainsi: d'abord une section générale sur la gestion de l'assainissement des eaux et ensuite trois sections portant respectivement sur la pollution urbaine, la pollution industrielle et la pollution agricole.

Les grands constats sur ces processus administratifs de mise en oeuvre du programme d'assainissement et de la réglementation environnementale, résumés en quelques phrases, sont les suivants.

#### *La gestion de l'assainissement des eaux*

-Le ministère indique les usages qu'il entend voir récupérer sur un cours d'eau mais n'évalue l'importance de ces usages. Il ne sait pas si les coûts nécessaires sont supérieurs ou inférieurs aux bénéfices escomptés<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Para. 7.22 à 7.24.

- Il a une connaissance plutôt limitée de la qualité actuelle des cours d'eau, et de l'ampleur et de la nature des polluants qu'on y retrouve. Son réseau de cueillette de données est nettement insuffisant pour planifier ses interventions<sup>16</sup>.
- Il a choisi d'intervenir principalement dans la pollution urbaine, la moins importante des trois sources de pollution<sup>17</sup>.
- Sauf de rares exception, il n'a pas mesuré les impacts de ses interventions sur l'environnement.<sup>18</sup>

### *La pollution urbaine*

- Les boues (résidus du traitement) résultant de certains traitements conjoints urbain-industrie présentent des éléments toxiques dus à des rejets industriels incompatibles avec le traitement domestique. Il est aussi très difficile de s'en débarrasser<sup>19</sup>.
- Les données utilisées pour dimensionner les ouvrages d'assainissement diffèrent de façon importante de ce que l'on retrouve dans la littérature scientifique. Il serait alors irréaliste de souhaiter rencontrer les objectifs de dépollution fixés<sup>20</sup>.
- Le ministère ne possède pas les informations pour évaluer la justification de l'augmentation des coûts due aux modifications des plans et devis ou corrections majeures<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> Para. 7.25 et 7.26.

<sup>17</sup> Para. 7.27

<sup>18</sup> Para. 7.29

<sup>19</sup> Para. 7.36 et 7.37.

<sup>20</sup> Para. 7.39 et 7.41.

<sup>21</sup> Para. 7.44 à 7.46.

-Le ministère n'effectue pas un suivi suffisant de l'utilisation des équipements par les municipalités<sup>22</sup>.

### *La pollution industrielle*

-Outre le fait que peu de contaminants font l'objet de réglementation, les exigences tiennent pour l'ensemble du Québec et ne sont donc pas définies selon les conditions environnementales spécifiques pour chaque milieu ou grandes régions<sup>23</sup>.

-Alors que la Loi de la qualité de l'environnement stipule que le ministère doit autoriser toute modification ou agrandissement des procédés de production des entreprises, le ministère n'en est que partiellement informé. À l'exception des pâtes et papiers, le suivi périodique du respect des normes est pratiquement inexistant. Il a procédé à l'émission de certificats sans s'assurer des impacts. On ne précise pas toujours les normes à respecter sur les certificats. Après avoir constaté des infractions et émis des avis sans réaction positive, il n'a pas pris d'autres moyens pour obliger les pollueurs à se conformer<sup>24</sup>.

### *La pollution agricole*

-Le ministère ne dispose pas des données nécessaires sur la disponibilité des sols (pour l'épandage des fumiers) pour appliquer son principal règlement sur la pollution agricole. Il a autorisé des augmentations de cheptel même si elles ne respectaient pas les normes<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup>Problème majeurs des programmes américain et québécois dans le passé. J'ai analysé cette problématique dans Des élus et des milliards: l'assainissement des eaux usées domestiques au Québec. Bilans et perspectives. Énap. 1986.

<sup>23</sup> Para. 7.60 à 7.63.

<sup>24</sup> Para. 7.65 à 7.73.

<sup>25</sup> Para. 7.81 et 7.82.

- Seulement 27% du budget annuel du programme de 388 millions de dollars de subvention à la construction de structures d'entreposage de fumiers était attribués sur la base de problèmes environnementaux prioritaires. Les autres l'ont été selon l'ordre chronologique de la réception des demandes<sup>26</sup>.
- Le ministère effectue peu de vérification des activités des détenteurs de permis d'utilisation des pesticides. Il aurait sous-évalué les ressources nécessaires à l'application de la réglementation<sup>27</sup>.
- Alors que la loi exige aux agriculteurs un certificat d'autorisation, le ministère ne vérifie pas d'une façon systématique leur conformité. Seulement 4% des projets agricoles, à l'exception de ceux sujets au programme de subvention, ont fait l'objet de vérification<sup>28</sup>.

### *Discussion*

On peut toujours excuser le ministère de certains constats d'inefficacité relevés dans le rapport de Vérificateur général par la lourdeur de l'appareil d'État, la "jeunesse" du ministère ou encore les événements imprévus de St-Basile ou de St-Amable qui ont nolisé ses énergies pendant un bon bout de temps. Il reste que l'ampleur de l'inefficacité au point de vue très étroit de la performance environnementale est sans proportion avec l'efficacité qu'on peut retrouver par exemple dans les divers secteurs de l'économie.

L'absence de données, de suivi des effets et du respect des obligations des pollueurs, des problèmes techniques comme le dimensionnement des équipements, les manquements à la cohérence face aux autorisations et normes, l'absence de

---

<sup>26</sup> Para. 7.83.

<sup>27</sup> Para. 7.85.

<sup>28</sup> Para. 7.86.

priorisation pour solutionner les problèmes, sont plus qu'inquiétants. La faiblesse des contre-arguments du ministère est manifeste. Même en supposant que la moitié de ces constats sont faux et tout en tenant compte des budgets qui se doivent d'être limités, l'inefficacité technique du ministère à résoudre les problèmes environnementaux semble évidente. On en déduit que les coûts de production au sens strictement environnemental sont excessifs.

Néanmoins, on ne peut déclarer automatiquement vainqueur à cette étape le modèle de discrétion managériale, le seul à prédire une production au-dessus des coûts véritables. Comme pour l'exemple de l'éducation discuté plus haut, l'inefficacité technique peut dissimuler une efficacité politique à atteindre ses multiples objectifs de redistribution. J'examinerai cela plus à fond dans la prochaine section. J'utiliserai cependant un autre argument qui milite plutôt en faveur de l'efficacité politique.

Le modèle de discrétion managériale est basé sur la situation monopolistique du bureaucrate qui lui permet de cacher son inefficacité politique. Or le rapport du Vérificateur, instrument de contrôle du politique, est en mesure de briser en partie ce monopole et de révéler annuellement aux politiciens quelques inefficacités politiques potentielles. Pourtant, ce rapport particulier sur l'environnement n'a guère soulevé l'intérêt des parlementaires. Rien en proportion en tout cas des constats posés. Quelques phrases échangées entre M. J. Léonard, député d'opposition et M. R. Châtelain, le Vérificateur général actuel, sur la planification stratégique, également sur le manque de précision des objectifs, et aussi une suggestion implicite d'effectuer un suivi deux ans après la vérification, ne suffisent pas pour convaincre d'un désir de modifier profondément les processus administratifs pour augmenter l'efficacité politique. D'ailleurs, les décisions ultérieures de poursuivre le programme d'assainissement tel que prévu, vient confirmer la thèse de l'équilibre politique de la situation<sup>29</sup>. Au pouvoir comme dans l'opposition<sup>30</sup>, les parlementaires connaissent bien les effets électoraux des activités du ministère. Ils n'ont possiblement pas besoin de rapport interne pour savoir si l'efficacité politique du ministère est maximale ou minimale. Le modèle de

---

<sup>29</sup> Commission permanente du budget et de l'administration. Examen du rapport annuel du Vérificateur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1990. No 58. Le 5 mars 1991. CBA-2637-2643.

<sup>30</sup> Le Parti québécois a lui-même lancé le programme d'assainissement des eaux.

takeover, parce qu'il n'y a justement pas de prise de contrôle après avoir pris connaissance d'inefficacité technique, suggère que l'équilibre est réalisé par la production actuelle. La situation serait politiquement optimale.

Il est vrai cependant que cette argumentation contre le modèle de discrétion milite à la fois pour ses deux rivaux. On ne peut, en principe d'ailleurs, distinguer ces derniers par des observations sur les coûts et l'efficacité.

### Sur la nature des objectifs et les gagnants de la mise en oeuvre

Pour découvrir la vraie nature des objectifs poursuivis par les acteurs, il est souvent utile d'identifier les intérêts desservis. L'étude de la gestion de l'assainissement des eaux révèle plus un souci d'agir rapidement que de planifier adéquatement de façon à augmenter l'efficacité des interventions et à réduire les coûts. Les premiers servis sont probablement les producteurs et fournisseurs de matériel d'assainissement qui peuvent profiter en peu d'années de dépenses publiques élevées<sup>31</sup>. Or, ces "lobbies", s'ils peuvent apporter un certain support aux bureaucrates, contribuent sûrement plus substantiellement au support politique. Ils correspondent tout à fait aux groupes d'intérêt concentrés en mesure de profiter de politiques spéciales et de diffuser leur satisfaction auprès des votants.

Quant aux municipalités, elles se sont montrées, dans les premières années du programme, réticentes à participer au programme d'assainissement. En diminuant de moitié leur facture de construction d'infrastructures, en leur dédiant une société d'État spécifiquement en vue de les aider au point de vue technique et de faciliter le financement, et en les exemptant de recourir obligatoirement à un référendum sur les emprunts importants à cet égard, on a augmenté, artificiellement devrait-on dire, leur intérêt pour la chose environnementale. La popularité du programme est devenue si forte, créant le pic de 1987, qu'il fallut ralentir quelque peu. La rapidité actuelle semble donc les servir. Le lien municipalités-politiciens-bureaucrates semble plus convainquant ici que le lien municipalités-bureaucrates-politiciens.

---

<sup>31</sup> J'ai développé cette analyse dans *Des élus et des milliards...*, op. cit.

Le laxisme dans l'application de la réglementation serait un cas patent de législation symbolique<sup>32</sup>, permettant de gagner le support du public généralement mal informé de la mise en oeuvre des politiques, et surtout des victimes de la réglementation, mieux informées, c'est-à-dire les industriels et les agriculteurs dans ce cas-ci.

Il est donc plus que plausible que la phase de mise en oeuvre, avec ses inefficacités, sert particulièrement les politiciens. Il n'est pas exclu que les bureaucrates en sortent aussi gagnants. Les contacts avec la "clientèle" polluante sont probablement plus amicaux lorsque les intérêts de celle-ci sont desservis. De plus, un certain laxisme peut aussi s'apparenter à une certaine marge discrétionnaire.

Il m'apparaît cependant que la nature des intérêts servis et donc des objectifs poursuivis sont d'abord d'origine politique. Les gagnants sont plus du côté des clientèles politiques que des bureaucrates: l'intermédiation des politiciens va alors de soi. Sans rejeter le modèle discrétionnaire au profit de ses concurrents, le modèle de takeover et celui du maximiseur de budget mais Néanmoins efficace politiquement, sont moins qu'infirmés comme prétendant à l'explication finale du phénomène bureaucratique en environnement.

## CONCLUSION

Tout compte fait, le modèle bureaucratique performe plutôt bien. Le budget ample, l'efficacité politique non infirmée, et les objectifs politiques indéniables militent pour ce modèle. Le seul argument contre fut celui du niveau de production: il demeure difficile de penser que les politiciens soient captifs d'un monopoleur d'information sur la fonction de production et le rendement politique des interventions en assainissement et qu'il les ait forcés à dépenser des sommes aussi fantastiques pour ce seul enjeu.

Le modèle discrétionnaire est probablement celui qui convainc le moins, compte tenu

---

<sup>32</sup>Voir par exemple T.F. Schrecker. L'élaboration des politiques en matière d'environnement. Commission de réforme du droit du Canada. 1984.

des faits et constats discutés ici. Le budget important et les coûts possiblement exagérés, soit, mais le niveau de production insuffisant, et les évidences que les gains vont d'abord aux clientèles politiques, diminue son pouvoir de conviction.

Le modèle de takeover est celui qui franchit apparemment mieux toutes les étapes de ces tests empiriques. Mais peut-être que la réalité profonde est plus subtile. Les éléments de preuve sont encore minces, il faut l'avouer. Si la vérité penchait de ce côté, il faudrait alors admettre que la démocratie a un prix, que l'on pourrait souhaiter moins élevé cependant.