
La « Delegated Administrative Organization », de l'Alberta

par Sue Olsen, députée provinciale

Le présent article traite des modifications récemment apportées au rôle traditionnel du gouvernement, qui consiste à gouverner et à être comptable et responsable devant la population dans le cadre d'un système parlementaire.

Selon Lou Hyndman, ancien trésorier provincial de l'Alberta, le gouvernement de la province a comme objectifs de réduire les dépenses publiques et de supprimer le déficit, mais sa vision à long terme est plus large. En effet, il souhaite modifier en permanence la relation qui existe entre les Albertains et leur gouvernement et restructurer en profondeur les activités traditionnelles de l'administration publique.

Pour comprendre les raisons qui ont présidé à l'introduction de la législation et de la réglementation par délégation en Alberta, il importe de comprendre comment le gouvernement a établi ses priorités en 1993, en pleine crise financière.

Il était fondamental, pour réduire la taille et la présence de l'administration publique dans la société, de réévaluer l'intervention de l'État dans le secteur des affaires. « Le programme ou le service en question est-il indispensable? Le service débouche-t-il sur le bien commun ou le bien public? Est-il bon que la province soit responsable de ce service? Vaudrait-il mieux que ce service relève du secteur privé, des municipalités, de l'État fédéral, ou encore d'un organisme sans but lucratif¹? »

Ayant répondu à ces questions, les responsables ont jugé bon de mettre un terme à certains programmes et à certaines activités, ou encore de privatiser les unes et de donner les autres à contrat. La « troisième option », comme on l'appelle, a consisté à créer des organismes chargés de l'application par délégation. Ce sont les DAO, ou Delegated Administrative Organizations.

Il s'agit d'une entité juridique autofinancée et ne relevant pas du gouvernement, dont la raison d'être est d'administrer un



vaste programme de gestion/réglementation/application visant la prestation d'un service ou l'exécution d'un ensemble de programmes anciennement impartis à l'État.

La DAO est administrée par des représentants des parties prenantes et concerne une activité ou un domaine particulier. En général, elle comporte des représentants de l'État et du public. S'il est vrai que la DAO est responsable de la réalisation d'un programme, en théorie, c'est l'État qui conserve la haute main sur les normes, la législation, les règlements et les politiques, ainsi que sur les modalités d'application.

Selon le gouvernement, les avantages d'une DAO sont les suivants :

- faire en sorte que les personnes qui tirent directement avantage d'une réglementation en assument le coût;
- donner aux groupes ou aux secteurs industriels le pouvoir de se réglementer eux-mêmes et de résoudre leurs propres problèmes;
- réduire les coûts actuellement engagés par le gouvernement pour appliquer les lois.

Au cours des trois dernières années, les grandes DAO suivantes ont été établies :

- La Petroleum Tank Management Association of Alberta (PTMAA), qui réglemente les citernes d'emmagasinage

Sue Olsen est députée d'Edmonton Norwood à l'Assemblée législative de l'Alberta. Il s'agit de la version révisée d'une communication présentée lors de la 36^e Conférence régionale canadienne, qui s'est tenue à Regina en juillet 1997. L'auteure remercie pour leur aide Lennie Kaplan et Mary Griffiths, analystes de recherche de l'Opposition officielle albertaine.

du pétrole, afin d'empêcher les fuites et de favoriser la sécurité du public;

- L'Alberta Boiler Safety Association (ABSA), qui régleme la fabrication et l'utilisation des chaudières et appareils à pression;
- L'Alberta Elevating Devices and Amusement Rides Safety Association, qui régleme l'installation et l'utilisation des manèges, ascenseurs, escaliers mécaniques, monte-plats, appareils de lavage et palans;
- La Tire Recycling Management Association, qui régleme le recyclage des pneus usagés;
- L'Alberta Conservation Association, qui gère les fonds pour l'amélioration de l'habitat du poisson et de la faune et qui administre le programme de lutte contre le braconnage « Report a Poacher ».
- Le Safety Codes Council et le Occupational Health and Safety Council constituent également des DAO.

On prévoit aussi établir une DAO pour gérer le Forest Resource Improvement Program et les services chargés des rentes des employés.

Une législation et une réglementation fermes pourraient prévoir cette reddition des comptes. Toutefois, rien de tel n'est évident dans le modèle de DAO adopté en Alberta.

Dans certains cas, les intervenants ont accueilli avec joie l'arrivée d'une DAO. En effet, l'Alberta Fish and Game Association s'est réjouie que l'Alberta Conservation Association l'autorise à répartir ses fonds, tandis que l'Alberta Forest Product Association a hâte de pouvoir gérer le Forest Resource Improvement Program. Toutefois, tout le monde n'est pas aussi satisfait de ces DAO ou de certaines autres qui ont été créées.

Difficultés possibles

Non seulement l'apparition des DAO marque un changement fondamental dans l'exécution des programmes gouvernementaux, mais elle a pour effet de modifier la structure traditionnelle de la reddition des comptes qui était en place entre le gouvernement et la population de la province. Comme l'a déclaré le vérificateur général de l'Alberta : « La reddition des comptes est obligatoire pour ceux qui doivent répondre de l'exécution de leurs fonctions ² ». De par la nature même des pouvoirs délégués, les personnes qui les exercent n'ont aucun compte direct à rendre à l'électorat. En revanche, comme l'a souligné le vérificateur général, « il doit exister une reddition des comptes lorsqu'une responsabilité est attribuée ou déléguée [...] un cadre efficace de reddition des comptes est nécessaire chaque fois que l'autorité centrale est réduite ou supprimée ³ ».

La *Government Organization Act* de 1994 est la loi habilitante permettant la délégation de pouvoirs en Alberta. Son article 9 stipule que : « [...] tout ministre peut déléguer par écrit à n'importe quelle autre personne, les pouvoirs, rôles et fonctions qui lui sont conférés ou imposés par la présente loi ou par toute autre loi ou règlement ». La *Labour Statutes Delegation* fixe les conditions et dispositions régissant la délégation des responsabilités ministérielles par le ministère du Travail, le principal ministère provincial qui délègue ses responsabilités à des DAO. Toutefois, ce texte accompagne et complète un projet de loi intitulé *Delegated Administration Act*, rédigé en 1994, jamais adopté, mais qui néanmoins a cours dans la pratique. Ce texte fixe en détail le cadre devant présider à l'établissement d'une DAO.

Les inconvénients qu'il y a à déléguer des pouvoirs sont multiples. En voici quelques-uns :

- Tout ministre peut conclure un contrat ou une entente administrative visant à déléguer une responsabilité particulière à une société privée, par simple décret du conseil, sans que l'Assemblée législative ait à en débattre ou à y consentir.
- Rien ne précise quels sont les programmes et les services qui peuvent être délégués aux sociétés privées. Par exemple, une disposition législative récente autorise le ministre de la Protection de l'environnement à déléguer « toutes les tâches et fonctions du ministre [...] autres que le pouvoir de prendre des règlements et le pouvoir de déléguer ⁴ ».
- Il n'existe aucun mécanisme d'appel pour la personne qui subirait les effets négatifs d'une décision ou d'une mesure prise par une DAO. Seul le ministre peut décider, à sa discrétion, qu'il y aura révision de cette décision.
- Si une mesure prise par une DAO entraîne un préjudice ou une perte, le gouvernement n'en est pas responsable.
- Les DAO se procurent les fonds nécessaires pour financer leurs opérations en imposant des droits et des redevances que le ministre doit approuver, mais pour lesquels elles n'ont pas à obtenir l'aval de l'Assemblée législative ni à rendre des comptes. Il peut s'ensuivre un manque d'incitation à la rigueur dans l'efficacité et la gestion.
- Les DAO ne sont pas visées par la *Financial Administration Act*. Elles n'ont donc aucun compte à rendre à l'Assemblée législative ni au vérificateur général au sujet de leurs activités. Cela signifie que le vérificateur général ne peut déclencher une enquête sur les affaires financières d'une DAO de son propre chef.
- Bien que toute DAO doive remettre au ministre un rapport annuel et des états financiers vérifiés, rien ne l'oblige à déposer ces documents devant l'Assemblée législative.
- Le gouvernement pourrait trouver qu'il est de plus en plus difficile d'exercer une surveillance efficace sur les DAO, notamment pour ce qui concerne les appels et les vérifications, parce qu'il n'aura plus à sa disposition, dans l'administration publique, les compétences spécialisées dans le domaine en question.

- La formation d'un groupe de DAO intéressées pourrait réduire la concurrence et amener un monopole du secteur privé, assorti d'une absence d'incitation au contrôle des coûts et au maintien des normes.
- On peut craindre de voir apparaître de véritables bureaucraties au sein du secteur privé, par suite d'une utilisation excessive de la législation et de la réglementation par délégation. Cela pourrait entraîner le déplacement, du secteur public au secteur privé, des formalités, des lourdeurs réglementaires et des retards, au lieu d'amener un allègement des procédures, comme le souhaite le gouvernement.

Ces craintes ne sont pas sans fondement. La prolifération en Grande-Bretagne des organisations non gouvernementales quasi autonomes, appelées QUANGO, peut nous éclairer particulièrement à cet égard. En mai 1994, une étude effectuée par l'organisation britannique de recherche Charter 88 a trouvé, dans ce pays, 5 521 ONG de ce genre qui dépensaient 46,6 milliards de dollars en argent des contribuables par année, alors que seulement 2 p. 100 d'entre elles devaient respecter le *British Open Code of Practice*.

Un cadre pour l'utilisation de la législation

Je suis fermement convaincue que les citoyens ne veulent pas que leur administration publique devienne une entreprise à but lucratif. Nous avons encore besoin d'un gouvernement qui établisse les priorités de la province dans les domaines des soins de santé, de l'éducation, des services sociaux, de la protection de l'enfance et de la protection de l'environnement — fonctions fondamentales d'un gouvernement dans un système parlementaire.

Si la délégation des programmes du gouvernement a lieu, il faut que cela se fasse selon un processus ou un cadre visant à éviter les chausse-trapes de la législation par délégation, de manière qu'une véritable fonction de surveillance législative soit établie et maintenue. À cet égard, voici ce qu'a déclaré l'Institute of Chartered Accountants of Alberta : « On a commencé à privatiser des services non essentiels. Cela doit se faire de manière méthodique et bien planifiée. Il faudra procéder avec ordre pour obtenir de bons résultats. ⁵ »

Quant à moi, je verrais les éléments suivants comme devant faire partie d'un cadre efficace de reddition des comptes pour guider l'utilisation de la législation et de la réglementation par délégation en Alberta :

- On pourrait établir un profil du programme, du service ou de l'activité, afin d'évaluer s'il s'agit d'un bon candidat à la délégation à une ONG ou à une société privée. Le profil porterait sur divers points, comme la force face au marché, la résistance politique, la rentabilité, la qualité du service, l'effet du changement sur les employés, les obstacles juridiques, les risques, les ressources, enfin, la surveillance et le contrôle.

- On pourrait procéder à une analyse coûts-avantages qui préciserait quelles économies et quels bénéfices résulteraient d'une délégation du programme, du service ou de l'activité au secteur privé et qui expliquerait clairement comment la délégation pourrait permettre d'en améliorer l'exécution.
- Souvent, il serait bon de procéder à un appel d'offres général, dans le cas des programmes à déléguer, afin d'encourager la concurrence et d'empêcher la création de monopoles dans le secteur privé. On pourrait envoyer aux soumissionnaires éventuels une demande de proposition qui contiendrait un énoncé clair des normes de rendement attendues et annoncerait qu'une surveillance réelle pourrait être exercée par le gouvernement et l'Assemblée.
- Une fois le choix du soumissionnaire arrêté à la suite de l'appel d'offres, une entente administrative entre l'État et le détenteur de l'autorité déléguée fixerait les conditions et dispositions de la délégation, les exigences en matière de finances et de rendement, ainsi que les mécanismes de surveillance et de suivi. Les rapports annuels, les plans d'affaires et les vérifications courantes de la DAO seraient examinés par le comité permanent sur le droit et la réglementation, tandis que des représentants du conseil d'administration de la DAO pourraient comparaître devant ce comité pour rendre compte des activités de leur organisation dans la réalisation des exigences de l'entente administrative.

La façon dont nous relèverons les défis qui sont associés à la législation et à la réglementation par délégation, et la façon dont nous conserverons un cadre de reddition des comptes approprié à l'intérieur de notre système parlementaire, sont très importantes pour l'avenir de notre gouvernement démocratique. Peter Lougheed, ex-premier ministre de l'Alberta, a déjà déclaré que le système parlementaire était « le système le plus efficace d'action démocratique que nous connaissons aujourd'hui dans le monde moderne ». Nous devons nous efforcer de faire en sorte que la législation et la réglementation par délégation ne viennent pas saper ce système.

Notes

1. Ronald D. Kneebone et Kenneth J. McKenzie, « The Process of Institutional Reform in Alberta », in Christopher J. Bruce, Ronald D. Kneebone et Kenneth J. McKenzie, *A Government Reinvented: A Study of Alberta's Deficit Elimination Program*, Toronto, Oxford University Press, 1997, p. 205.
2. Alberta, Auditor General, *Annual Report of the Auditor General 1993-94*, 14 octobre 1994, p. 3.
3. *Ibid.*, p. 10.
4. Alberta, Legislative Assembly, projet de loi 22, *Environmental Protection and Enhancement Amendment Act*, mai 1997.
5. Chartered Accountants of Alberta, « Staying the Fiscal Course: A Submission to the Provincial Treasurer », février 1994, p. 10.
6. *Alberta Hansard*, 27 mars 1972, p. 18 à 20.